

<https://helda.helsinki.fi>

pö Leader-toimintatavan arviointi : Maaseutuohjelma

Pylkkänen, Päivi

Maa- ja metsätalousministeriö
2020

Pylkkänen , P , Hyryläinen , T , Rannanpää , S , Pyykkönen , S , Heikkinen , B , Koivisto , A
pö & Ranta , T 2020 , Leader-toimintatavan arviointi : Maaseutuohjelma 2
metsätalousministeriön julkaisuja , Nro 1 , Vuosikerta. 2020 , Maa- ja metsätalousministeriö ,
Helsinki .

<http://hdl.handle.net/10138/317736>

unspecified
publishedVersion

Downloaded from Helda, University of Helsinki institutional repository.

This is an electronic reprint of the original article.

This reprint may differ from the original in pagination and typographic detail.

Please cite the original version.



Maa- ja metsätalous-
ministeriö

SARI RANNANPÄÄ, SINIKUKKA PYYKKÖNEN, BENJAMIN HEIKKINEN, ALEKSI KOIVISTO JA TOMMI RANTA, MDI
PÄIVI PYLKKÄNEN JA TORSTI HYYRYLÄINEN, HELSINGIN YLIOPISTON RURALIA-INSTITUUTTI

Leader- toimintatavan arviointi

MAASEUTUOHJELMA 2014–2020

Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 2020:1

Leader-toimintatavan arviointi

Maaseutuohjelma 2014–2020

Maa- ja metsätalousministeriö

ISBN: 978-952-366-020-5

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2020

Kuvailulehti

Julkaisija	Maa- ja metsätalousministeriö	20.1.2020	
Tekijät	Sari Rannanpää, Sinikukka Pyykkönen, Benjamin Heikkinen, Aleksi Koivisto ja Tommi Ranta, MDI Päivi Pykkänen ja Torsti Hyyryläinen, Helsingin yliopiston Ruralia-instituutti		
Julkaisun nimi	Leader-toimintatavan arviointi Maaseutuohjelma 2014–2020		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 2020:1		
ISBN PDF	978-952-366-020-5	ISSN PDF	1797-397X
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-366-020-5		
Sivumäärä	290	Kieli	suomi
Asiasanat	maaseudun kehittäminen, maaseutupolitiikka, yhteisöt, paikallinen kehittäminen, osallistuminen, kansalaistoiminta		
Tiivistelmä <p>Julkaisu on Leader-toimintatavan, eli Leader-periaatteiden ja hallintomallin arviointi. Leader-toiminta on maaseudun yhteisölähtöistä paikallista kehittämistä. Leader-periaatteita ovat alueperusteisuus, alhaalta ylös, paikallinen kumppanuus, monialaisuus, innovatiivisuus, alueiden välinen ja kansainvälinen yhteistyö sekä verkostoituminen. Arviointi on osa Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman 2014–2020 arviointia.</p> <p>Arvioinnin tärkeimpiä havaintoja ja päätelmiä ovat: 1) Leader-toiminta on vakiintunut maaseudun kehittämisen toimintatapana Suomessa, 2) Leaderin hallintomalli toimii suhteellisen hyvin, mutta rohkeutta uudistua tarvitaan, 3) Leader-periaatteet ovat laajasti hyväksytyjä, mutta toteuttaminen vaihtelee, 4) Hallintomalli tukee periaatteiden toteutumista, mutta välillä on jännitteitä, 5) Leaderin suurin lisäarvo on sosiaalisessa pääomassa ja paikallistuntemuksessa ja 6) Tulevaisuudessa Leader-toimintatapaa tulee vahvistaa.</p> <p>Arvioinnin suositusten ytimessä on Leader-periaatteiden vahvistaminen ja hallintomallin uudistaminen. Leader-työn lisäarvoa kasvatetaan periaatteiden avulla. Leader-ryhmien innovatiivisuuden lisääminen vaatii sekä verkottumista että verkottamista. Leader-ryhmien yhdistyksenä toimimista tulee vahvistaa. Leader-ryhmien valinnassa tulee miettiä, kuinka paljon painotetaan hallinnollisia vaatimuksia ja kuinka paljon Leader-ryhmien roolia paikallisen kehityksen moottorina. Maa- ja metsätalousministeriön, Ruokaviraston, ELY-keskusten ja Leader-ryhmien rooleja ja vastuita tulee selkeyttää.</p> <p>Arvioinnin toteutti Aluekehittämisen konsulttitoimisto MDI yhdessä Helsingin yliopiston Ruralia-instituutin kanssa. Arviointi perustuu laajaan tiedonkeruuseen Leader-ketjun sisältä ja ulkopuolelta.</p> <p>Julkaisu on päivitetty 14.2.2020. s. 191, 193, 196, 199, 207, 208, 210</p>			
Kustantaja	Maa- ja metsätalousministeriö		
Julkaisun myynti/ jakaja	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: vnjulkaisumyynti.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Jord- och skogsbruksministeriet		20.1.2020
Författare	Sari Rannanpää, Sinikukka Pyykkönen, Benjamin Heikkinen, Aleksi Koivisto och Tommi Ranta, MDI Päivi Pylkkänen och Torsti Hyyryläinen, Ruralia-institutet vid Helsingfors universitet		
Publikationens titel	Utvärdering av Leaderarbetet Landsbygdsprogrammet 2014–2020		
Publikationsseriens namn och nummer	Jord- och skogsbruksministeriets publikationer 2020:1		
ISBN PDF	978-952-366-020-5	ISSN PDF	1797-397X
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-366-020-5		
Sidantal	290	Språk	finska
Nyckelord	landsbygdsutveckling, landsbygdspolitik, samhällen, lokalt ledd utveckling, deltagande, verksamhet i civilsamhället		
Referat Publikationen är en utvärdering av Leaderarbetet, det vill säga Leaderprinciperna och förvaltningsmodellen. Leaderarbetet innebär lokalt ledd utveckling av landsbygden. Leaderprinciperna handlar om regional förankring, principen nedifrån och upp, lokalt partnerskap, sektorsövergripande verksamhet, innovativt grepp, samarbete mellan regionerna och internationellt samarbete samt nätverksbildning. Utvärderingen är en del av utvärderingen av Programmet för utveckling av landsbygden i Fastlandsfinland 2014-2020. Utvärderingens viktigaste iakttagelser och slutsatser: 1) Leaderarbetet är ett etablerat sätt att utveckla landsbygden i Finland 2) förvaltningsmodellen för Leader fungerar relativt väl, men det behövs mod till förnyelse 3) Leaderprinciperna är allmänt accepterade, men tillämpningen varierar 4) förvaltningsmodellen bidrar till att tillämpa principerna, men det finns spänningar 5) Leader har det största mervärdet i socialt kapital och lokalkännedom och 6) Leaderarbetet ska stärkas i framtiden. Rekommendationerna i utvärderingen gäller främst att stärka Leaderprinciperna och förnya förvaltningsmodellen. Leaderarbetets mervärde ökas med hjälp av principerna. För att Leadergruppernas innovativitet ska kunna ökas krävs både fler nätverk och nätverkande. Leadergruppernas roll som en förening bör stärkas. När man väljer Leadergrupper ska man diskutera hur stort fokus man lägger på administrativa krav och på Leadergruppernas roll som drivkraft inom den lokalt ledda utvecklingen. Jord- och skogsbruksministeriets, Livsmedelsverkets, närings-, trafik- och miljöcentralernas och Leadergruppernas roller ska förtydligas. Utvärderingen togs fram av Konsultbyrån för regionutveckling MDI tillsammans med Ruralia-institutet vid Helsingfors universitet. Utvärderingen baserar sig på omfattande datainsamling inom och utanför Leaderkedjan. Publikation uppdaterades den 14 februari 2020. s. 191, 193, 196, 199, 207, 208, 210			
Förläggare	Jord- och skogsbruksministeriet		
Distribution/ Beställningar	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: vnjulkaisumyynti.fi		

Description sheet

Published by	Ministry of Agriculture and Forestry		20.1.2020
Authors	Sari Rannanpää, Sinikukka Pyykkönen, Benjamin Heikkinen, Aleksi Koivisto and Tommi Ranta, Consultancy for Regional Development MDI Päivi Pylkkänen and Torsti Hyryläinen, Ruralia Institute of the University of Helsinki		
Title of publication	Assesment of the Leader approach Rural Development Programme 2014–2020		
Series and publication number	Publications of the Ministry of Agriculture and Forestry 2020:1		
ISBN PDF	978-952-366-020-5	ISSN (PDF)	1797-397X
Website address (URN)	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-366-020-5		
Pages	290	Language	Finnish
Keywords	rural development, rural policy, communities, local development, participation, civic activities		
Abstract <p>This publication is an assessment of the Leader approach, i.e. the Leader principles and governance mechanism. Leader activities aim to achieve community-led local development in rural areas. The guiding principles of Leader activities are an area-based and bottom-up approach, local partnerships, a multi-sectoral strategy, innovation, interregional and international cooperation and networking. This assessment is part of the evaluation of the Rural Development Programme for Mainland Finland 2014–2020.</p> <p>The main findings and conclusions of the assessment are: 1) The Leader approach has become well-established practice in Finnish rural development, 2) The Leader governance mechanism works relatively well, but courage is needed in order to implement reform, 3) The Leader principles are widely accepted but their implementation varies, 4) The governance mechanism supports the principles but tensions remain, 5) The greatest added value of the Leader approach lies in social capital and the creation of local knowledge, 6) In the future, the Leader approach must be strengthened.</p> <p>The core recommendations based on the assessment are strengthening the Leader principles and reforming the governance mechanism. The added value of Leader work is enhanced through the Leader principles. Increasing the innovativeness of Leader Groups requires both internal and external networking. Leader Groups' work as associations should be strengthened. The selection of Leader Groups should take into account the importance of administrative requirements and the role of Leader Groups as a driving force for local development. The roles and responsibilities of the Ministry of Agriculture and Forestry, the Finnish Food Authority, Centres for Economic Development, Transport and the Environment and Leader Groups must be clarified.</p> <p>The assessment was carried out by the Consultancy for Regional Development MDI together with the Ruralia Institute of the University of Helsinki. It is based on extensive data collection from within and outside the Leader chain.</p> <p>Publication was updated on 14th February 2020. p. 191, 193, 196, 199, 207, 208, 210</p>			
Publisher	Ministry of Agriculture and Forestry		
Distributed by/ publication sales	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: vnjulkaisumyynti.fi		

Sisältö

Tiivistelmä	9
Sammanfattning	15
Summary	21
1 Johdanto: Leaderin juuret, kasvu ja kehukset	27
2 Arvioinnin toteutus ja tausta	32
2.1 Arvioinnin tavoite ja toteutus	32
2.2 Leader-toimintatapa ja sen toteutus ohjelmakaudella 2014–2020	35
2.3 Raportin rakenne	37
3 Hallintomalli ja tukimuodot	39
3.1 Leader-toiminnan hallinnon ohjausjärjestelmä	42
3.2 Leader-ryhmien valinta	47
3.3 Kehystarkistukset	50
3.4 Toimintaraha	52
3.5 Hankehallinto	54
3.6 Leader-toiminnan omat tukimuodot: teemahankkeet	57
3.7 Yritystukien merkitys Leader-toimintatavan toimivuudelle ja vaikuttavuudelle	61
3.8 Leader-ryhmien muut hankkeet	67
3.9 Vastaukset arviointikysymyksiin	71
4 Leader-periaatteiden hahmottaminen, toteutuminen ja lisäarvo	83
4.1 Johdanto	84
4.2 Leader-periaatteiden oleellisuus ja merkitys Leader-ketjun näkökulmasta	85
4.3 Leader-periaatteiden oleellisuus ja merkitys sidosryhmien silmin	89
4.4 Leader-periaatteiden tunnettuus ja näkyminen arjessa	92
4.5 Leader-periaatteiden toteutuminen ja periaatteiden lisäarvo	94
4.5.1 Alueperusteisuus	94
4.5.2 Alhaalta ylös	99
4.5.3 Paikallinen kumppanuus	101
4.5.4 Monialaisuus	113
4.5.5 Innovatiivisuus	114
4.5.6 Verkostoituminen	116

4.5.7	Alueiden ja kansainvälinen yhteistyö	121
4.6	Vastaukset arviointikysymyksiin	123
4.7	Oppiminen osana paikallisia strategioita – ideoita ja käytäntöä.....	131
5	Hallintomallin ja periaatteiden suhde	137
6	Leader-toimintatavan merkitykset ja lisäarvo	143
6.1	Aineistot ja menetelmät.....	143
6.2	Leaderin rooli.....	145
6.3	Leader-toiminnan merkitykset paikallisessa kehittämisessä	147
6.4	Leader-toiminnan lisäarvo.....	149
6.5	Johtopäätökset.....	152
6.6	Vastaukset arviointikysymykseen	154
7	Leader-toiminnan tulevaisuus	157
7.1	Tulevaisuuden suunnat ja painotukset.....	157
7.2	Leader-toiminnan visio ja missio.....	159
7.3	Yhteenveto	162
7.4	Vastaukset arviointikysymykseen.....	163
8	Päätelmät ja suositukset	165
Liitteet	173
	Liite 1 Arvioinnin kuvaus.....	173
	Liite 2 Leader-toiminnan talousarvion ja toteuman kuvaus.....	178
	Liite 3 Kyselyjen purut	217
	1. Kysely Leader-ryhmien toiminnanjohtajille	217
	2. Kysely Leader-ryhmien hallitusten jäsenille	231
	3. Kysely ELY-keskuksille	246
	4. Kysely sidosryhmille	257
	5. Kysely kuntien johtoryhmille ja kehittämissyhtiöille	266
	6. Kysely kunta- ja kaupunkipäättäjille	273
	Liite 4 Haastattelut.....	284
	Liite 5 Lähdeluettelo	289

Tiivistelmä

Arvioinnin tärkeimmät havainnot ja päätelmät

Tämän arvioinnin tarkoituksena oli selvittää, miten Leader-toimintatapa on toteutunut ja mikä on sen lisäarvo. Leader-toimintatavalla tarkoitetaan Leader-periaatteiden (alueperusteisuus, alhaalta ylös, paikallinen kumppanuus, monialaisuus, innovatiivisuus, alueiden välinen ja kansainvälinen yhteistyö sekä verkostoituminen) ja hallintomallin muodostama kokonaisuutta. Arvioinnissa keskeistä oli Leader-periaatteiden ja hallintomallin suhteen arviointi.

Maa- ja metsätalousministeriön tilaama arviointi käynnistettiin syksyllä 2018 ja se valmistui joulukuussa 2019. Arvioinnin toteutti Aluekehittämisen konsulttitoimisto MDI yhdessä Helsingin yliopiston Ruralia-instituutin kanssa.

Tässä raportissa esitetään arvio Leader-periaatteiden toteutumisesta, merkityksestä ja lisäarvosta sekä hallintomallin toimivuudesta ja keskeisimmistä kysymyksistä. Lisäksi arvioidaan Leader-toiminnan merkitystä ja lisäarvoa sekä toimintaympäristön muutoksen vaikutusta Leader-toimintatavan tulevaisuuteen. Pääteemojen lisäksi tehdään arvio Leader-ryhmien toiminta-alueiden sopivuudesta, kuntarahan merkityksestä ja Leader-ryhmien kehittymisestä ajassa. Leaderin hallintomallin osalta arvioidaan erityisesti hallintomallin kehittämistä ja sitä, tukeeko se Leader-periaatteiden toteuttamista.

Raportissa esitetään arviointikysymykset, analyysi ja vastaukset arviointikysymyksiin sekä arviointihavaintoihin perustuvat päätelmät ja suositukset. Arviointi perustuu laajaan tiedonkeruuseen Leader-ketjun sisältä ja ulkopuolelta. Arvioinnin tietolähteenä olivat dokumentti- ja indikaattoridata, tilaisuuksien havainnointiaineistot, kuusi kyselyä, Leader-toimijoiden ja hallinnon haastattelut sekä fokusryhmähaastattelut. Arvioinnissa käytettiin pääosin laadullisia analyysimenetelmiä.

Leader-toiminta on vakiintunut maaseudun kehittämisen toimintatapana Suomessa

Leader-toimintatapa eli maaseudun yhteisölähtöinen paikallinen kehittäminen on olennainen osa maaseudun kehittämispolitiikkaa. Leader-toiminnan tavoitteena on vahvistaa ja kehittää paikallisia yhteisöjä, yrityksiä ja alueen elinvoimaa. Hyvin toteutettuna Leaderilla kehitetään yhteisöjä niiden omista lähtökohdista, mikä osaltaan tukee Manner-Suomen maaseutuohjelman tavoitteiden saavuttamista.

Leader-toimintaa rahoitetaan pääosin maaseudun kehittämisvaroista. Leader-toimintaan on varattu maaseutuohjelmassa ohjelmakaudella 2014–2020 yhteensä 300 miljoonaa euroa julkista rahoitusta, josta EU:n rahoitusosuus on 126 miljoonaa euroa. Valtion osuus rahoituksesta on 114 miljoonaa euroa ja kuntien 60 miljoonaa euroa. Leader-ryhmien suuntaa antavat rahoituskehykset (toimintaraha ja hanke- ja yritysrahoitus) vaihtelevat alle kolmesta miljoonasta eurosta noin 11 miljoonaan euroon. Rahoituksesta n. 90 % myönnettiin ohjelmakauden alussa suuntaa antavissa kehyksissä ja n. 10 % varattiin kehystarkistuksissa jaettaviksi ohjelmakauden aikana.

Arviointihavaintojen perusteella Leader-toiminnalla on maaseudun kehittämisessä ja paikallisessa kehittämisessä laajalti tunnustettu ja merkittävä asema.

Leaderin hallintomalli toimii suhteellisen hyvin, rohkeutta uudistua tarvitaan

Leaderin hallintomalli käsittää sekä toimijoiden väliset suhteet, ohjausvaikutukset että käytännön toimintaprosessit. Maa- ja metsätalousministeriöllä on tärkeä strateginen ja resurssija ohjaava rooli. Ruokavirasto toimii maksajana ja käytännön toimeenpanon määrittelyssä. ELY-keskukset tekevät lausuntoja ja tukipäätöksiä. Tiedolla ohjauksessa maaseutuverkoston rooli korostuu. Hallinnon ohjausjärjestelmän ohella keskeisiä hallinnollisia kysymyksiä ovat Leader-ryhmien valinta, yritystuet ja teemahankkeet. Leader-ryhmien hallinnollinen yhteistyö toimii pääosin hyvin. Ryhmien yhteistyössä ELY-keskusten kanssa on alueellisia eroja.

Leader-ryhmillä on käytössä maaseutuohjelman hanke- ja yritystukia sekä myös vain Leaderille ominainen rahoitusmuoto kuten teemahankkeet. Suurin osa Leader-ryhmistä on toteuttanut teemahankkeita aktivoimaan strategisten painopisteiden mukaista toimintaa. Osa ryhmistä kokee teemahankkeet hallinnollisesti liian työläinä. Leader-ryhmät myöntävät yritysrahoitusta, jonka merkitys on suuri pienille paikallisille yrityksille. Leaderin myöntämä yritysrahoitus lisää melko hyvin yritteliäisyyttä ja paikallista yritystoimintaa. Hallinnon ja Leader-toimijoiden näkemykset yritysrahoituksen merkityksestä ja osaamisesta poikkeavat merkittävästi toisistaan. Erityisesti yritystukien hallinnoinnin onnistuneisuus ja yhteistyö Leader-ryhmien ja ELY-keskusten välillä vaihtelee alueittain.

Leader toimii hallinnon ja hallinnan rajapinnassa. Hallintokentässä tapahtuneet ja tulevat muutokset (mm. maaseutuohjelman rahoituksen väheneminen, CAP-uudistus ja kuntaliitokset) tulevat ohjaamaan Leader-toimintaa uudistuvaan ja uudistavaan suuntaan. Vaikka Leaderin hallintomalli on Suomessa toimiva, se ei tällä hetkellä täysin tue Leader-ryhmien roolia paikallisina kehittäjinä.

Leader-ryhmien pienuus ja resurssien vähyys pakottaa osan ryhmistä keskittymään perustyöhön ja hallinnointiin ja estää ryhmiä toimimasta kehittämislustana. Ryhmät toivoisivat paikallisten kokeilujen ja uusien kehittämisvälineiden sallimista. Leader-toiminnan hallintoa on uudistettava radikaalisti, jos halutaan vahvistaa Leader-ryhmien toimijuutta paikallisina kehittäjinä. Koko järjestelmän toimivuutta voidaan edistää selkeyttämällä työnjakoa, toimimalla avoimesti ja panostamalla viestintään eri toimijoiden välillä.

Leader-periaatteet ovat laajasti hyväksyttyjä, mutta toteuttaminen vaihtelee

Leaderia määritteleviä periaatteita on seitsemän: alueperusteisuus, alhaalta ylös, paikallinen kumppanuus, monialaisuus, innovatiivisuus, alueiden välinen ja kansainvälinen yhteistyö sekä verkostoituminen. Leader-periaatteet tunnetaan hyvin Leader-ketjun sisällä, eli maa- ja metsätalousministeriössä, ELY-keskuksissa ja Ruokavirastossa sekä paikallisissa Leader-ryhmissä. Myös ulkoiset sidosryhmät pitävät Leader-ryhmien työtä tärkeänä maaseudun kehittämisessä. Erityisesti alueperusteisuus- ja alhaalta ylös -periaatteet koetaan tärkeinä.

Vahvimmin periaatteista ovat toteutuneet alueperusteisuus, alhaalta ylös, paikallinen kumppanuus sekä monialaisuus kun taas heikoimmin ovat toteutuneet verkostoitumisen, innovatiivisuuden sekä alueiden välisen ja kansainvälisen yhteistyön periaatteet. Vaikka monet yksittäiset Leader-hankkeet ovat innovatiivisia, hallinnon säännökset rajoittavat innovatiivisuuden toteutumista täysimääräisesti.

Leader-periaatteista saatava lisäarvo kytkeytyy periaatteiden toteutumiseen. Leader-periaatteiden kautta syntyy myönteisiä vaikutuksia sekä ryhmien perustyössä että toiminnan kokonaistasolla. Periaatteista erityisesti verkostoitumisella nähdään olevan lisäarvoa kerrannaisvaikutusten ja pitkän aikajänteen vaikutusten kautta. Verkostoituminen ja verkottaminen vahvistaa myös Leader-toiminnan innovatiivisuutta. Leader-toiminnan lisäarvoa voidaan kasvattaa vahvistamalla erityisesti dynaamisten periaatteiden, eli verkostoitumisen, innovatiivisuuden ja yhteistyön toteuttamista.

Koko maan laajuinen Leaderin kattavuus on ollut maaseutupoliittinen linjaveto, jota on pidetty yleisesti hyväksyttynä. Leader-ryhmien väliset maantieteelliset ja rahoituksen erot ovat kuitenkin suuria. Tällä on vaikutusta sekä Leader-periaatteiden toteutumiseen että Leader-ryhmien toimintakykyyn. Kuntien myöntämällä, 20 % rahoitusosuudella

on merkitystä erityisesti Leader-ryhmien käytännön maksuvalmiudessa ja innovatiivisten rahoituskokeilujen toteuttamisessa.

Hallintomalli tukee periaatteiden toteutumista, mutta välillä on jännitteitä

Leaderin hallintomalli tukee monien Leader-periaatteiden toteutumista, mutta Leader-periaatteiden ja hallintomallin välillä on jännitteitä. Hallintomallin ja Leader-periaatteiden väliset suhteet vaihtelevat periaatteittain.

Osan periaatteista, kuten alueperusteisuuden, alhaalta ylös -periaatteen ja paikallisen kumppanuuden toteuttamisesta on määrätty laissa. Myös monialaisuus-periaate on paikallisten kehittämisstrategioiden vaatimuksena. Hallintomalli tukee myös verkostoitumista ja yhteistyötä.

Hallintomallin ja periaatteiden välillä on jännitteitä erityisesti alueperusteisuuden, monialaisuuden ja innovatiivisuuden periaatteiden välillä. Leader-ryhmien myöntämässä yritysrahoituksessa on kitkaa Leader-ryhmien ja ELY-keskusten välillä. Yritysrahoituksen myöntäminen vahvistaa Leader-periaatteiden toteutumista, mutta ryhmien käytössä olevilla resursseilla ei ole välttämättä mahdollista hankkia yritystukien hallinnointiosaamista.

Nykyisen hallintomallin luoma tila ei ole riittävä kaikkien Leader-periaatteiden täysimääräiseen toteuttamiseen. Leader-toimintatapa pysyy elossa nykyisessä hallintomallissa, mutta ei pääse kukoistamaan eikä synnyttämään lisäarvoa koko potentiaalissaan. Leader-toiminnan lisäarvoa voitaisiin kasvattaa vahvistamalla innovatiivisuuden, verkostoitumisen ja yhteistyön periaatteiden toteutumista.

Leaderin suurin lisäarvo on sosiaalisessa pääomassa ja paikallistuntemuksessa

Leader-ryhmät toimivat maaseudun kehittämisessä mahdollistajina, aluekehittäjinä ja neuvojina sekä alustana ja kanavana osallistua paikalliseen kehittämiseen. Leader-työn lisäarvoa syntyy sekä toimintatavasta (Leaderin periaatteet) että käytännön työstä Leader-ryhmissä. Leader-ryhmät kerryttävät ja keräävät sosiaalista pääomaa ja tuntevat hyvin paikalliset kehittäjät ja niiden tarpeet. Leader-toimintatavan suurin lisäarvo syntyy lähituntumasta ja paikallistuntemuksesta sekä resurssien mobilisoinnista yhdessä sovittujen tavoitteiden suuntaan.

Leader-toimintatapa vahvistaa paikallisen kehittämisen omistajuutta ja juurruttaa ohjelmaperusteista kehittämistoimintaa. Leader-ryhmät luovat sosiaalista pääomaa, liimaa, joka verkottaa toimijoita. Paikallisten kehittämisstrategioiden prosessi ja alhaalta ylös suuntautuvat toimintamalli aktivoi ja kanavoi resursseja yhdessä määriteltujen tavoitteiden toteuttamiseen. Leader-toiminnalla on myönteinen vaikutus paikalliseen yhteisöön.

Leader-ryhmien myöntämällä yritys- ja hankerahoituksella on taloudellista merkitystä erityisesti pienille ja paikallisille toimijoille. Käytännössä Leader-ryhmät tuovat alueille tarkasti paikallisesti tunnistettuihin ongelmiin kohdistuvaa kehittämisrahoitusta.

Tulevaisuudessa Leader-toimintatapaa tulee vahvistaa

Leader-toiminnan paikallislähtöisyyttä arvostetaan. Näkemykset jakaantuvat siinä, pitäisikö Leader-ryhmien suuntautua tulevaisuudessa yhteisöllisyyteen vai yritystoiminnan kehittämiseen. Erityisesti pienissä kunnissa ja harvaan asutuilla alueilla Leader-toiminnalla on suuri merkitys, sen nähdään olevan jopa elinehto.

Tulevien hallinnollisten ja yhteiskunnallisten uudistusten (esim. maaseutuohjelman rahoituksen väheneminen, CAP-uudistus, kuntaliitokset) myötä Leader-ryhmien on uudistuttava. Verkostoitumisen ja innovatiivisuuden periaatteiden toteutumiseen tulee panostaa, sillä niiden kautta Leader-työn on mahdollista uusiutua. Hallinnon tulee tukea Leader-ryhmien kehittäjäroolin vahvistamista ja Leader-ketjun yhteistyötä.

Suositukset

Arvioinnin suositusten ytimessä on Leader-periaatteiden vahvistaminen ja hallintomallin uudistaminen. Periaatteiden vahvistaminen on sekä itse Leader-ryhmien että hallinnon tehtävä. Hallintomallia tulee uudistaa niin, että se sallii Leader-periaatteiden vahvemman toteutumisen ja toteuttamisen. Sallivampi lainsäädäntö helpottaisi kokeiluluontoisen rahoituksen käyttöönottoa.

Leader-työn lisäarvoa kasvatetaan periaatteiden avulla. Leader-ryhmien innovatiivisuuden lisääminen vaatii sekä verkottumista että verkottamista. Innovatiivisten hankkeiden toteuttamista strategian mukaisesti omina hankkeina tai verkostoissa tulee tukea. Leader-ryhmien tulisi uudistaa myös toimintatapojaan ja viestiä toiminnastaan vaikuttavammin.

Leader-ryhmien yhdistyksenä toimimista tulee vahvistaa. Hallinnon tulee tukea Leader-ryhmien varainkeruuta ja monirahastaisuuteen suuntautumista. Paikallisen kehittämisen matalan kynnyksen mallit, ”toimintatonnit” tukevat maaseudun kehittämisen ituja. Kuntarahoituksen porrastusta kuntien maksukyvyn mukaan tulee harkita.

Leader-ryhmien valinnassa tulee miettiä, kuinka paljon painotetaan hallinnollisia vaatimuksia ja kuinka paljon Leader-ryhmien roolia paikallisen kehityksen moottorina. Uudella rahastokaudella tulee varmistaa, että syntyvät Leader-ryhmät ovat

taloudellisesti elinkelpoisia. Ryhmillä ei ole mahdollisuutta kehittyä tai kehittää Leader-periaatteiden mukaisesti, mikäli niiden käytettävissä olevat resurssit ovat kovin niukat. Tukea innovatiivisuuteen ja uusiin avauksiin tarvitsevat erityisesti takamatkalta ponnistavat.

Maa- ja metsätalousministeriön, Ruokaviraston, ELY-keskusten ja Leader-ryhmien rooleja ja vastuita tulee selkeyttää. Roolien selkeyttäminen vähentää päällekkäistä työtä. Tulkintaeroja tulee vähentää yhtenäistämällä ELY-keskusten linjauksia valtakunnallisesti.

Sammanfattning

De viktigaste resultaten och slutsatserna av utvärderingen

Syftet med denna utvärdering var att utreda hur Leader-strategin har implementerats och vad dess mervärde är. Med Leader-strategin avses helheten som utformas av Leader-principerna (områdesbaserad, nerifrån och upp, lokalt partnerskap, mångsektoriell, innovativitet, interregionalt och internationellt samarbete och nätverksbildning) och förvaltningsmodellen. Kärnan i utvärderingen var utvärderingen av förhållandet mellan Leader-principerna och förvaltningsmodellen.

Utvärderingen som utfördes på uppdrag av jord- och skogsbruksministeriet påbörjades hösten 2018 och avslutades i december 2019. Utvärderingen genomfördes av Konsultbyrån för regionalutveckling MDI i samarbete med Ruralia-institutet vid Helsingfors universitet.

I denna rapport presenteras en bedömning av genomförandet, relevansen och mervärdet av Leader-principerna samt fungerandet av förvaltningsmodellen och de centrala frågorna. Därtill bedöms Leader-verksamhetens betydelse och mervärde samt effekten av förändringen i verksamhetsmiljön på Leader-strategins framtid. Utöver huvudteman görs en utvärdering av lämpligheten av Leader-gruppernas verksamhetsområden, betydelsen av kommunala pengar och Leader-gruppernas utveckling över tid. När det gäller Leader-förvaltningsmodellen ska särskild hänsyn tas till utvecklingen av förvaltningsmodellen och huruvida den stöder genomförandet av Leader-principerna.

I rapporten presenteras utvärderingsfrågorna, analysen och svaren till utvärderingsfrågorna samt slutsatserna och rekommendationerna baserade på utvärderingsobservationerna. Utvärderingen baserar sig på en omfattande datainsamling inom och utanför Leader-kedjan. Datakällorna för utvärderingen bestod av dokument- och indikatordata, händelseobservationsdata, sex enkät, intervjuer med Leader-aktörer och administrationen samt fokusgruppsintervjuer. Utvärderingen baserade sig huvudsakligen på kvalitativa analysmetoder.

Leader-verksamheten har blivit en väletablerad praxis inom landsbygdsutvecklingen i Finland

Leader-strategin, dvs. landsbygdsens samhällsbaserade lokala utveckling, är en väsentlig del av landsbygdsutvecklingspolitiken. Leader-verksamhetens mål att stärka och utveckla lokala samhällen, företag och regionens livskraft. Väl implementerat utvecklas samhällen med hjälp av Leader från sina egna utgångspunkter, vilket för sin del bidrar till att uppnå Fastland Finlands landsbygdsprogrammets mål.

Leader-verksamheten finansieras främst ur fonderna för landsbygdsutveckling. Totalt 300 miljoner euro offentlig finansiering har öronmärkts för Leader-verksamheten under programperioden 2014-2020, varav EU:s finansiella bidrag är 126 miljoner euro. Statens andel av finansieringen är 114 miljoner euro och kommunernas 60 miljoner euro. Budgetramerna för Leader-grupperna (verksamhetsbidrag och projekt- och företagsfinansiering) varierar från mindre än 3 miljoner euro till cirka 11 miljoner euro. Cirka 90 % av finansieringen beviljades i början av programperioden och cirka 10 % öronmärktes i ramrevisationer att bli tilldelade under programperioden.

Baserat på utvärderingsobservationerna har Leader en allmänt erkänd och viktig roll i landsbygdsutveckling och lokal utveckling.

Leader-förvaltningsmodellen fungerar relativt bra, det krävs mod att förnyas

Leader-förvaltningsmodellen omfattar både interaktioner mellan aktörer, styrningseffekter och praktiska operativa processer. Jord- och skogsbruksministeriet har en viktig strategisk och resursstyrande roll. Livsmedelsverket agerar som betalare och definierar det praktiska genomförandet. NTM-centralerna gör uttalanden och fattar bidragsbeslut. Däremot betonas landsbygdsnätverkets roll i informationsstyrning. Förutom förvaltningens styrningssystem är valet av Leader-grupper, företagsstöd och temaprojekt centrala administrativa frågor. Leader-gruppernas administrativa samarbete fungerar huvudsakligen bra. Det finns regionala skillnader i gruppernas samarbete med NTM-centraler.

Leader-grupper har tillgång till projekt- och företagsstöd inom landsbygdsprogrammet samt till Leader-specifika finansieringsformer såsom tematiska projekt. De flesta Leader-grupperna har genomfört tematiska projekt med syftet att aktivera verksamhet i linje med strategiska prioriteringar. Vissa grupper upplever att de tematiska projekten är alltför jobbiga administrativt. Leader-grupper beviljar företagsfinansiering som är av stor betydelse för små lokala företag. Företagsfinansieringen beviljat av Leader bidrar ganska bra till entreprenörskap och lokal företagsverksamhet. Förvaltningens och Leader-aktörernas åsikter om företagsfinansieringens betydelse och expertis skiljer sig åt avsevärt. Speciellt

framgången av företagsstödens förvaltning och samarbetet mellan Leader-grupperna och NTM-centralerna varierar regionalt.

Leader är verksam i gränssnittet mellan förvaltning och ledning. Förändringar som skett och som kommer att ske i förvaltningens fält (bl. a. minskningen i landsbygdsprogrammets finansiering, reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken och kommunsammanslagningar) kommer att styra Leader-verksamheten i en förnyande och innovativ riktning. Även om Leader-förvaltningsmodellen fungerar i Finland, stöder den för tillfället inte fullkomligt Leader-gruppernas roll som lokala utvecklare.

Leader-gruppernas små storlek och bristen på resurser tvingar en del av grupperna att fokusera sig på grundläggande arbete och förvaltning och hindrar dem från att fungera som en plattform för utveckling. Grupperna önskar att lokala försök och nya utvecklingsverktyg skulle tillåtas. Leader-verksamhetens förvaltning bör reformeras radikalt om man vill att Leader-grupperna ska bli mera aktiva som lokala utvecklare. Hela systemets funktionalitet kan främjas genom att förtydliga arbetsfördelningen, fungera transparent och satsa på kommunikation mellan olika aktörer.

Leader-principer är allmänt accepterade, men implementeringen varierar

Det finns sju vägledande principer för Leader: områdesbaserad, nerifrån och upp, lokalt partnerskap, mångsektoriell, innovativitet, interregionalt och internationellt samarbete och nätverksbildning. Leader-principerna är välkända inom Leader-kedjan, dvs. jord- och skogsbruksministeriet, NTM-centralerna, Livsmedelsverket och lokala Leader grupper. Externa intressenter fäster också vikt vid Leader-gruppernas arbete inom landsbygdsutvecklingen. Särskilt principerna områdesbaserad och nerifrån och upp upplevs som viktiga.

Starkast har uppnåtts principerna områdesbaserad, nerifrån och upp, lokalt partnerskap och mångsektoriell, medan principerna nätverksbildning, innovativitet och interregionalt och internationellt samarbete har uppnåtts svagast. Fast många enskilda Leader-projekt är innovativa begränsar de administrativa bestämmelserna det fullständiga uppnåendet av innovativitet.

Mervärdet av Leader-principerna kopplas till deras implementering. Leader-principerna har en positiv inverkan både på gruppernas grundläggande arbete och på den övergripande verksamhetsnivån. Av principerna ses speciellt nätverksbildning att ha mervärde genom multiplikatoreffekter och långsiktiga effekter. Nätverksbildning och nätverksarbete stärker också innovativiteten hos Leader-verksamheten. Mervärdet av Leader-verksamheten kan ökas genom att förstärka uppnåendet av speciellt de dynamiska principerna, dvs. nätverksbildning, innovativitet och samarbete.

Den landsomfattande täckningen av Leader har varit en landsbygdspolitisk riktlinje som har betraktats som allmänt accepterad. De geografiska och finansiella skillnaderna mellan verksamhetsgrupperna är emellertid stora. Detta påverkar både uppnåendet av Leader-principerna och Leader-gruppernas handlingsförmåga. Det ekonomiska bidraget på 20 % beviljat av kommunerna är särskilt viktigt för Leader-gruppernas praktiska likviditet och genomförandet av innovativa finansieringsförsök.

Förvaltningsmodellen stöder uppnåendet av principerna, men det finns ibland spänningar

Leader-förvaltningsmodellen stöder uppnåendet av många av Leader-principerna, men det finns spänningar mellan Leader-principerna och förvaltningsmodellen. Förhållandet mellan förvaltningsmodellen och Leader-principerna varierar från princip till princip.

Implementeringen av vissa principer, såsom områdesbaserad, nerifrån och upp och lokala partnerskap, är lagstadgade. Också principen mångsektoriell är ett krav för lokala utvecklingsstrategier. Förvaltningsmodellen stöder också nätverksbildning och samarbete.

Det finns spänningar mellan förvaltningsmodellen och principerna, särskilt mellan principerna områdesbaserad, mångsektoriell och innovativitet. Det finns friktion mellan NTM-centralerna och Leader-grupper i företagsfinansieringen som beviljas av Leader-grupperna. Beviljandet av företagsfinansiering förstärker uppnåendet av Leader-principerna, men med de resurser som grupperna har tillgång till är det nödvändigtvis inte möjligt att skaffa förvaltningskunnande av företagsstöd.

Situationen som den nuvarande förvaltningsmodellen skapat är inte tillräcklig för att uppnå alla Leader-principer fullständigt. Leader-strategin överlever i den nuvarande förvaltningsmodellen men kan inte blomstra eller skapa mervärde med full potential. Leader-verksamhetens mervärde skulle kunna ökas genom att stärka uppnåendet av principerna innovativitet, nätverksbildning och samarbete.

Det största mervärdet av Leader ligger i socialt kapital och lokalkännedom

Leader-grupper fungerar som möjliggörare, regionala utvecklare och rådgivare i landsbygdsutveckling och som en plattform och en kanal för att delta i lokal utveckling. Mervärdet av Leader-arbetet kommer både från strategin (Leader-principerna) och det praktiska arbetet som Leader-grupperna gör. Leader-grupperna samlar in och ackumulerar socialt kapital och känner väl lokala utvecklare och deras behov. Det största mervärdet av Leader-strategin ligger i den lokala känslan och lokalkännedomen samt i mobiliseringen av resurser i riktning mot gemensamt överenskomna mål.

Leader-strategin stärker ägarskapet av lokal utveckling och förankrar programbaserade utvecklingsaktiviteter. Leader-grupper skapar socialt kapital, ett lim som knyter samman aktörer. Processen med lokala utvecklingsstrategier och verksamhetsmodellen som riktar sig nerifrån och upp aktiverar och kanaliserar resurser för att uppnå gemensamt definierade mål. Leader-verksamheten har en positiv inverkan på lokalsamhället. Företags- och projektfinansieringen som Leader-grupperna beviljar är av ekonomisk betydelse särskilt för små och lokala aktörer. I praktiken medför Leader-grupperna riktad finansiering för utveckling av lokalt erkända problem.

I framtiden måste Leader-strategin utvecklas i en starkare riktning

Leader-verksamhetens lokala fokus uppskattas. Åsikterna om huruvida Leader-grupperna borde i framtiden inrikta sig på samhällsbaserad verksamhet eller på utveckling av företagsverksamhet är delade. Särskilt i små kommuner och glest befolkade områden är Leader-verksamheten av stor betydelse och den betraktas även som en livsnerv.

Framtida administrativa och samhällsreformer (t.ex. minskad finansiering för landsbygdsprogrammet, reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken, kommunsammanslagningar) kommer att kräva att Leader-grupperna reformeras. På implementeringen av principerna nätverksbildning och innovativitet måste satsas eftersom de möjliggör att Leader-arbetet förnyas. Förvaltningen bör stödja förstärkningen av Leader-gruppernas utvecklingsroll och samarbetet i Leader-kedjan.

Rekommendationer

Kärnan i utvärderingens rekommendationer är en förstärkning av Leader-principerna och en reform av förvaltningsmodellen. Det är upp till Leader-grupperna själva och förvaltningen att stärka principerna. Förvaltningsmodellen bör reformeras för att möjliggöra ett starkare uppnående och genomförande av Leader-principerna. En mer tillåtande lagstiftning skulle underlätta införandet av experimentell finansiering.

Mervärdet av Leader-arbetet ökas med hjälp av principer. Att öka innovationsförmågan hos Leader-grupperna kräver både nätverksbildning och nätverksarbete. Genomförandet av innovativa projekt enligt strategin som egna projekt eller i nätverk bör stödjas. Leader-grupperna borde också förnya sina praxis och kommunicera effektivare om sin verksamhet.

Leader-gruppernas aktivitet i Leader Groups Association bör stärkas. Förvaltningen bör stödja Leader-gruppernas penninginsamling och flerfondsriktning.

Lågtröskelmodeller för lokal utveckling, ”massor av åtgärder”, stöder groddarna i landsbygdsutveckling. En differentiering av kommunal finansiering enligt kommunernas betalningsförmåga bör övervägas.

I valet av Leader-grupper bör övervägas hur mycket vikt läggs vid administrativa krav och hur mycket vid Leader-gruppernas roll som lokala utvecklingsmotorer. Under den nya fondperioden bör man se till att de resulterande Leader-grupperna är ekonomiskt livskraftiga. Grupperna har ingen möjlighet att utvecklas eller utveckla enligt Leader-principerna om resurserna som finns tillgängliga för dem är mycket begränsade. Stöd för innovativitet och nya öppningar behöver särskilt dem som kommer efter.

Jord- och skogsbruksministeriets, Livsmedelsverkets, NTM-centralernas och Leader-gruppernas roller och ansvar bör klargöras. Att förtydliga roller kommer att minska dubbelarbete. Skillnader i tolkningar bör minskas genom att harmonisera NTM-centralernas inställningar nationellt.

Summary

Main findings and conclusions of the evaluation

The purpose of this evaluation was to determine how the Leader approach has been implemented and the added value it provides. Leader is defined as a set of Leader principles (Bottom-up approach, Area-based approach, The local partnership, An integrated and multi-sectoral strategy, Networking, Innovation and Cooperation) and governance. The assessment of the relationship between the Leader principles and governance was central to this evaluation.

The evaluation, commissioned by the Ministry of Agriculture and Forestry, was launched in the autumn of 2018 and was completed in December 2019. The evaluation was carried out by the Consultancy for Regional Development MDI in cooperation with the Ruralia Institute of the University of Helsinki.

This report provides an assessment of the implementation, relevance and added value of the Leader principles, as well as the functioning of the governance mechanism and key issues pertaining to it. The importance and added value of Leader activities as well as the impact of changes in the operating environment on the future of the Leader approach will be assessed. In addition to the main themes, an assessment is made of the suitability of the areas of action of the Leader groups, the importance of municipal money and the progress of the Leader groups over time. With regard to the Leader governance mechanism, particular consideration is given to the development of the governance mechanism and whether it supports the implementation of the Leader principles.

The report presents the evaluation questions, the analysis and the conclusions and recommendations based on the evaluation questions as well as the evaluation findings. The evaluation is based on extensive data collection inside and outside the Leader chain. The data sources for the evaluation were documentary and indicator data, event observation data, six questionnaires, interviews with Leader and administration

representatives, and focus group interviews. The evaluation was mainly based on qualitative analysis methods.

The Leader approach has become well-established practice in Finnish rural development

The Leader approach, i.e. Community-Led Local Development (CLLD) in rural areas, is an integral part of rural development policy. The aim is to strengthen and develop local communities, businesses and the vitality of the area. Well implemented, Leader facilitates communities to develop from their own starting points, contributing to the attainment of the Mainland Finland Rural Development Programme objectives.

Leader is mainly financed from rural development funds. A total of EUR 300 million of public funding has been earmarked for Leader activities in the 2014-2020 programming period, of which the EU contribution is EUR 126 million. The state's share of the funding is EUR 114 million with the municipalities contributing EUR 60 million. The financial frameworks for Leader groups (operating grants and project and corporate funding) range from less than EUR 3 million to around EUR 11 million. About 90 % of the funding was granted at the beginning of the programming period with around 10 % subsequently earmarked for framework revisions during the programming period.

Based on the evaluation findings, Leader plays a widely recognised and significant role in rural development and local development.

The Leader governance mechanism works relatively well and it takes courage to reform

The Leader governance mechanism encompasses interactions between actors, steering effects and practical operational processes. The Ministry of Agriculture and Forestry plays an important strategic and resource-driven role here. The Food Agency acts as a paying agent and defines the practical implementation processes. The ELY Centres (Centre for Economic Development, Transport and the Environment) make statements and grant decisions. On the other hand, the role of the rural network is emphasised in information steering. In addition to the governance mechanism, key administrative issues include the selection of Leader groups, business support and thematic projects. The administrative cooperation between the Leader groups works well. Regional differences in the groups' cooperation with ELY Centres do however exist.

Leader groups have access to project and business grants under the rural programme, as well as to Leader-specific funding such as thematic projects. Most Leader groups have carried out thematic projects to activate activities in line with strategic priorities. Some

groups find thematic projects too administratively laborious. Leader groups provide corporate finance, which is of great importance for small, local businesses. The corporate funding provided by Leader contributes quite well to entrepreneurship and local business. The views of management and Leader on the importance and expertise of corporate finance differ considerably. In particular, the success of the management of business grants and cooperation between Leader groups and ELY centres varies from region to region.

Leader provides the interface between management and governance. Changes in the governance field (including reduced funding for the rural programme, CAP reform and municipal mergers) will guide Leader in a renewed and innovative direction. Although the Leader governance mechanism is operational in Finland, it does not, currently, fully support the role of Leader groups as local developers.

The small size and lack of resources of Leader groups forces some to focus on basic work and management tasks and prevents them from acting as a platform for development. The groups would like to allow local experiments and new development tools. The governance of Leader has to be radically reformed if the Leader groups are to become more active as local developers. The system as a whole can be better promoted by clarifying the division of labour, acting openly and investing in communication between different actors.

Leader principles are widely accepted, but implementation varies

There are seven features which act as guiding principles for Leader: Bottom-up approach, Area-based approach, The local partnership, An integrated and multi-sectoral strategy, Networking, Innovation and Cooperation.

The Leader principles are well known within the Leader chain, i.e. the Ministry of Agriculture and Forestry, the ELY Centres, the Food Agency, and the local Leader groups. External stakeholders also attach importance to the work of Leader groups in rural development. The area-based and bottom-up principles in particular are seen as important.

The most strongly observed principles are area-based, bottom-up, local partnership and multidisciplinary, while the most effective have been those of networking, innovation and interregional and international cooperation. Although many individual Leader projects are innovative, the administrative provisions undoubtedly limit the implementation of innovations.

The added value of the Leader principles is linked to their implementation. The Leader principles have a positive impact both on the basic work of the groups and on the overall level of activities. Of the principles, networking in particular is seen as adding value through multiplier and long-term effects. Internal and external networking also reinforce the innovative character of Leader activities. Added value could however be enhanced by reinforcing implementation of the dynamic principles of networking, innovation and cooperation.

The nationwide coverage of Leader has been a rural policy stance that has been widely accepted. There are, however, major geographical and financial differences between the LAGs. This has an impact both on the implementation of the Leader principles and on the capacity of the Leader groups. The contribution of 20 % granted by the municipalities is particularly important for the practical liquidity of the Leader groups and the implementation of innovative financing experiments.

The governance mechanism supports the principles, but tensions remain

The Leader governance mechanism supports many of the Leader principles, but a palpable tension remains between the Leader principles and the governance mechanism. This relationship can often vary from one principle to another.

Some of the principles, such as the implementation of area-based, bottom-up and local partnerships, are laid down by law. The multidisciplinary approach is also a requirement of the local development strategies. The governance mechanism also supports networking and collaboration.

A tension exists between the governance mechanism and the principles, in particular between the principles of territoriality, multidisciplinary and innovation. There is also friction between the Leader groups and the ELY Centres in the financing of local businesses by the Leader groups. Granting business finance reinforces the implementation of the Leader principles, but the resources available to groups may not be able to acquire business support management skills.

The space created by the current governance mechanism is not sufficient to fully implement all Leader principles. The Leader approach will survive under the current governance mechanism, but will not flourish or create added value with its full potential. The added value of Leader could be enhanced by reinforcing the principles of innovation, networking and cooperation.

The greatest added value of Leader lies in social capital and local knowledge creation

Leader groups act as enablers, regional developers and advisers in rural development, and as a platform and a channel for those who want to participate in local development. The added value of Leader work comes both from the way it works (the Leader principles) and the practical work that Leader groups do. Leader groups raise social capital and are well aware of local developers and their needs. The greatest added value of the Leader approach lies in the local knowledge and the mobilisation of resources towards commonly agreed objectives.

The Leader approach strengthens the ownership of local development and programme-based development activities. Leader groups create social capital, the glue that networks actors. The process of local development strategies and the bottom-up approach activate and channel resources for jointly defined goals. Leader has a positive impact on the local community. Business and project funding from Leader groups is of economic importance, especially for small and local actors. In practice, Leader groups bring development funding specific to the locally recognised problems.

In the future, the Leader approach must be strengthened

The local focus of Leader activities is appreciated. Views are however divided as to whether the Leader groups should in future be oriented towards community or business development. Particularly in small municipalities and sparsely populated areas, Leader is of great importance and is seen as a lifeline.

Future administrative and societal reforms (e.g. reduced funding for the rural programme, CAP reform, municipal mergers) will require the Leader groups to reform. The principles of networking and innovation must be further invested in, as they can lead to renewed Leader work. The administration should support the strengthening of the development role of the Leader groups and the cooperation of the Leader chain.

Recommendations

At the heart of the evaluation's recommendations is the strengthening of the Leader principles and the reform of the governance mechanism. It is up to the Leader groups themselves and the administration to establish the principles. The governance mechanism needs to be reformed to allow for a stronger implementation approach and for better

implementation of the Leader principles. More permissive legislation would facilitate the introduction of experimental funding.

The added value of Leader work is enhanced through the Leader principles.

Increasing the innovativeness of Leader groups requires both internal and external networking. There is a need to support the implementation of innovative projects as part of the strategy as own projects or networks. Leader groups should also reform their practices and communicate their activities more effectively.

Leader Groups as associations should be strengthened. Administration must support the fundraising and multi-fund orientation of Leader groups. Low-threshold models of local development, “tons of action”, support the green shoots of rural development. The differentiation of municipal financing according to the solvency of municipalities should be considered.

The selection of Leader groups should take into account the importance of administrative requirements and the role of Leader groups as motors of local development. The new fund period must ensure that the resulting Leader groups are economically viable. Groups will not have the opportunity to develop according to the Leader principles if the resources available to them are very limited. Support for innovativeness and new openings, especially those in a weaker position, require greater effort across the board.

The roles and responsibilities of the Ministry of Agriculture and Forestry, the Food Agency, ELY Centres and Leader groups need to be clarified. Clarifying roles will necessarily reduce the duplication of effort. Differences in interpretation should be reduced by harmonising the policies of ELY Centres nationwide.

1 Johdanto: Leaderin juuret, kasvu ja kehitykset

Leaderin logossa kuvataan itävä *siemen*, josta on tuloillaan uusi kasvi. Tuossa kuvassa voi nähdä monia merkityksiä. Sen voi ymmärtää viittaavan maaseudun merkitykseen ihmiskunnan elintärkeiden resurssien lähteenä. Leader-toimijat tulkitsevat usein logon viestivän uudistumisesta sekä uutta luovasta tavasta toimia maaseudun ja alueiden kehittämisessä. Seuraavassa kuvataan lyhyesti, miten ja millaisista aineksista tämä siemen on syntynyt.

Leaderillä on pitkät historialliset juuret. Leader ei ole hallinnon synnyttämä idea, vaikka se on jo pitkään ollutkin osa eurooppalaista maaseutupolitiikan hallintajärjestelmää. Leaderiä luonnehtivat periaatteet ovat myös pysyneet suhteellisen samoina, vaikka sitä kehittävä hallinto on muuttunut melkoisesti vuosikymmenten aikana. Leaderin idea on siis kesittänyt hyvin toimintaympäristön muutosta. Toisaalta hallinnon muutos, erityisesti ajatus *hallinnon* muuttumisesta monimuotoisemmaksi *hallinnaksi* (*governance*) kytkeytyy oleellisesti Leaderin ideaan ja sen kehitykseen.

Leader-toimintatavan ajatuksellinen tausta on 1960-luvulla yhteiskuntatieteissä esitetyissä sisäsyntyisen kehittämisen (*endogenous development*) teorioissa sekä siinä laajassa kriittisessä tutkimusperinteessä, jossa erityisesti kansalaisten osallistumiseen ja demokratiaan liittyviä kysymyksiä nostettiin laajasti esiin. Leaderin siemen kylvettiin tähän, osin myös edistyskriittisten keskustelujen maaperään. Kehittämispolitiikat niin sanotuissa kehitysmaissa olivat osa tätä keskustelua. Ehkä tunnetuin tämän keskustelun hedelmistä on ajatus *”alhaalta ylöspäin”* toteutuvasta yhteiskunnan kehittämisestä. Se omaksuttiin johtoajatuksiksi myös suomalaisessa kylätoiminnassa.

Euroopassa havahduttiin 1970-luvun lopulla laajasti kysymykseen alueiden epätasa-arvosta: alueiden kehityserot lisääntyivät. Tämän pelättiin johtavan suuriin sosiaalisiin ongelmiin ja heikentävän yhteiskuntaa. Suomessa elettiin tuolloin aluepolitiikan ”kulta-aikaa”. Markkinatalouden keskittävään logiikkaan oli kuitenkin vaikeata löytää ratkaisuja yksittäisten sektoreiden, kuten maatalouden tai teollisuuden kautta. Aluekehittämiseen alkoi 1980-luvulla nousta ajatus siitä, että alueiden kehitykseen voitaisiin tehokkaammin

vaikuttaa sektoreita ylittävän ja niitä yhdistävän politiikan kautta. Alueita alettiin tarkastella monitoimijaisina kokonaisuuksina, joissa eri sektoreiden välinen yhteistyö olisi tiiviimpää. Toimijoita haastettiin asettamaan alueen yhteisiä tavoitteita sekä rakentamaan niiden ympärille eri toimialoja lähentäviä verkostoja sekä julkisen ja yksityisen rajat ylittäviä kumppanuuksia.

Valtion asema aluekehittämisessä alkoi samaan aikaan muuttua. Valtion rooli alettiin nähdä pikemminkin edellytyksinä luovana. Yritykset ja innovaatiot nousivat keskeisiksi. Ymmärrettiin, etteivät valtion resurssit tulisi enää kasvamaan, vaan alueiden kehittämiseen olisi saatava mukaan yksityisen sektorin toimijoita verkostoihin ja ideoihin. 1980-luvun lopulla Euroopassa voimistui ajatus niin sanotusta integroivasta alue- ja maaseutupolitiikasta (Integrated Rural Policy, IRP). Sen toimeenpanon mekanismiksi kehitettiin uudenlaisia ohjelmaperustaisen aluekehittämisen välineitä – aluekehitysohjelmia. Euroopassa toteutettu rakennerahasto-ohjelmien uudistus 1989 avasi tien myös uudelle, paikallista osallistumista korostavalle alueperustaiselle metodille¹.

Leader muotoiltiin edellä esitettyjen ajatusten pohjalta kompaktiksi toimintamalliksi ja metodiksi, jonka sisällöksi sanoitettiin nykyisin Leader-periaatteina tunnetut ajatukset eli alueperusteisuus, alhaalta ylös, paikallinen kumppanuus, monialaisuus, innovatiivisuus, verkostoituminen sekä alueiden ja kansainvälinen yhteistyö. Ne kuvaavat metodin oleellisia piirteitä, mutta heijastelevat samalla laajempaa kehittämisajattelun muutosta. Keskeisenä lähtökohtana metodissa on luottamus paikallisiin toimijoihin, heidän resursseihinsa ja tietoonsa. Paikalliset toimijat aktivoimalla ajateltiin saatavan lisäarvoa ja vaikuttavuutta aluekehitystoimiin. Ensimmäiset eurooppalaiset ohjelmat erityisesti Leader-toimintaa varten käynnistettiin vuonna 1991.

Suomi liittyi Euroopan unioniin vuonna 1995. Sen seurauksena suomalaiset pääsivät mukaan käynnissä olevaan Leader II -kauteen (1994–1999) vuoden 1996 lopulla. Startti oli kiihkeä. Se edellytti keskushallinnoltamme (MMM) aloitteellisuutta, mutta myös suomalaisen maaseudun kansalaistoiminnan kentän sitoutumista asiaan. Oppia haettiin yhdessä esimerkiksi Irlannista. Maa- ja metsätalousministeriössä pieni ryhmä virkamiehiä oivalsi nopeasti Leaderin potentiaalin ja mahdollisuudet suomalaisen maaseudun kehittämisessä. Ripeästi liikekannalle saatu, koko maan kattava aktiivisten Leader-ryhmien verkosto on näin jälkeensä arvioiden yksi suomalaisen maaseutupolitiikan merkittävimmistä saavutuksista.

Leaderille oli Suomessa luotu perustaa 1960-luvulta lähtien niin sanotun kylätoimintaliikkeen systemaattisen valtakunnallisen rakentamisen kautta. Kylätoiminta puolestaan nojasi

1 Hyryläinen & Rannikko 2000; Shucksmith 2010.

vahvasti suomalaisen kansalaisyhteiskunnan kykyyn järjestyä yhteistyöhön. Ajatus omaehtoisesta kehittämisestä oli paikallisesti suhteellisen helppo omaksua, ja siten koko maa onnistuttiin laajassa yhteistyössä mobilisoimaan Leaderin toimeenpanoon. Toiminta oli alussa hyvin keskitetysti johdettua, mutta myös yhteys kentälle toimi. Paikallisten kehittämisstrategioiden laatiminen alkoi 1995, ja ryhmät organisoituivat 1996, pääsääntöisesti yhdistysmuotoon.

Euroopan unionin jäsenenä uudet yhteisöaloitteet ja ohjelmat velvoittivat suomalaista hallintoa. Alussa Leaderin hallinto organisoitiin omina kansallisina ohjelminaan. Näin laajasti hajautettu ohjelma-perustainen työtapo oli Suomessa uutta. Se oli opettelu kaikkille osapuolille. Prosessissa ilmeni luonnollisesti epäselvyyksiä, ristiriitoja ja vastustustakin. Koko suomalainen hallintokulttuuri ja sen järjestelmät natisivat liitoksissaan. Vähitän Suomi alkoi kuitenkin sopeutua siihen ajatukseen, että osa yhteiskunnan toimintaa ohjaavista normeista sekä kehittämisen resursseista tulee Suomen ulkopuolelta. Alkuvuosisien keskusteluun toi oman sävynsä se, että EU:n vastustus oli suurta erityisesti maaseudulla. Tähän kriittiseen toimijakenttään alettiin pala palalta rakentaa suomalaista versiota Leader-metodista.

Taulukko 1. Leader-ohjelmakaudet 1991–2020 sekä ryhmien määrät EU:n alueella ja Suomessa

	LEADER I	LEADER II	LEADER +	LEADER toimintalinja	LEADER toimintalinja
Ohjelmakausi	1991–1993	1994–1999	2000–2006	2007–2013	2014–2020
Ryhmien lukumäärä EU	217 (EU 12)	906 (EU 15)	1 153 (EU 15+10)	2 402 (EU 25+2)	2 600 (EU 27+1)
Ryhmien lukumäärä FIN	–	22 (+26 kansall.)	25 (+33 kansall.)	55 + Ahvenanmaa	54 + Ahvenanmaa

Leader-metodi otettiin Suomen maaseuduilla lopulta hyvin vastaan. Toimijoiden oli suhteellisen helppo samaistua Leaderin periaatteisiin, olihan ”alhaalta ylöspäin” tyyppinen toiminta-ajatus ennestään tuttu. Vähemmän ihastusta toimijoiden keskuudessa aiheutti Leaderin ympärille väistämättä syntynyt hallinto. Se koettiin rajoittavana ja monella tavalla paikalliselle omaehtoisuudelle vieraana. Hallinnon ja paikallisen toiminnan välille syntyi heti jännitteinen suhde. Ensimmäisten Leaderiä koskevien arviointien pysyvä teema oli hallinnon ja Leader-ryhmien väliset konfliktit, jotka kiteytyvät byrokratiakritiikiksi. Ongelmista huolimatta pyrittiin dialogiin ja etsittiin kompromisseja. Keskushallinnon ja paikallisten Leader-ryhmien välinen suhde pyrittiin pitämään dialogisena. Tässä Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmällä (YTR) eri toimintoihin oli keskeinen rooli. Jännitteistä huolimatta

maaseutupolitiikan sisällölliseksi tavoitteeksi asetettiin Leader-metodin ottaminen käyttöön koko Suomessa².

Leader-metodi on kuulunut maaseudun kehittämisen eurooppalaisen välineistöön katkeamattomasti vuodesta 1991 lähtien. Ohjelmakausien vaihtuessa Leaderistä on yleensä käyty keskustelua, joskus myös kriittistä arviointia siitä, onko se lunastanut paikkansa ja toteuttanut sille asetettuja tavoitteita riittävän tehokkaasti. Tähän asti ohjelmakausien resurssiväännöissä Leader on aina pystynyt perustelemaan itsensä. Ohjelmia on Suomessa toimeenpantu nyt kaikkiaan neljällä ohjelmakaudella, samalla myös Leaderin hallintomalleja on ollut useita. Suomen päätös maan kattavasta Leader-verkostosta on seurannut se, ettei ryhmien (suuri) määrä ole juurikaan heitellyt. Vuoteen 2007 asti Leader-metodia toteutettiin kuitenkin myös kansallisilla erityisjärjestelyillä ja ohjelmilla³ (ks. Taulukko 1)

Vuosituhanne vaihteen jälkeen Leader kohtasi siihen asti merkittävimmät tulevaisuushaasteensa. Vuonna 2004 Euroopan unioniin liittyi kymmenen uutta maata, mukana laajojen maaseutalueiden Puola. Erityisesti poliitikkojen piirissä heräsi epäluulo mahdollisuuksiin jatkaa Leaderiä, ja sen jatkuvuus oli siksi uhattuna.⁴ Ratkaisuksi muodostui luopua erilisistä Leader-ohjelmista. Leaderiin tehtiin merkittävä muutos ohjelmakaudella 2007–2013. Tuolloin Leader integroitiin maaseudun kehittämisohjelman kokonaisuuteen. Toimenpide lanseerattiin Leader-metodin valtavirtaistamisena (mainstreaming) maaseudun kehittämisen kokonaisuuteen. Tutkimuksissa⁵ tätä ratkaisua on arvioitu hyvin kriittisesti nimenomaan siitä näkökulmasta, miten se on vaikuttanut Leader-ryhmien⁶ kykyyn tuottaa innovaatioita. Manner-Suomen maaseutuohjelman osaksi valtavirtaistettu Leader on myös nykyisen ohjelmakauden 2014–2020 ratkaisu.

Tämän arvioinnin lähtökohtana on ajatus, että Leader on jotain enemmän kuin sitä kehystävä hallintomalli. Se on paikallisen kehittämisen idea ja metodi, jonka juuret ovat kauempana historiassa kuin sitä kehystävät hallintomallit. Itse asiassa erityisen kiinnostava kysymys onkin, mitkä tekijät ovat luoneet Leaderille sen sitkoisuuden, joka on kestänyt aikaa Suomessakin jo 23 vuotta? Olisiko Leader selvinnyt elinvoimaisena seitsemän vuoden välein tulleista tilinteista, jos sen identiteetti olisi ollut hauraampi? Alusta asti paikallisten toimijoiden kontrolloivana kokema hallinto olisi todennäköisesti nujertanut paikallisten toimijoiden innon talkoilla oman elinympäristön hyväksi, jos vapaa tila olisi koettu

2 Toimiva maaseutu 1996.

3 Sihvola 2013.

4 Lukesch 2018b

5 Dax et. al 2016.

6 *Leader-ryhmät* ovat maa- ja metsätalousministeriön hyväksymiä yhdistyksiä, jotka kannustavat asukkaita kehittämään omaa paikkakuntaansa. Niiden päätöksenteko perustuu kolmikantaan ja aluekohtaiseen paikalliseen kehittämisstrategiaan. (ks. mm. (EU) N:o 1303/2013 32 artikla)

ahdistavan pieneksi. Leader on kuitenkin kestänyt aikaa, ohjelmakausien murrokset ja yhteiskunnan muutoksen. Se on pystynyt sopeutuman hallintomallien muuttuviin vaatimuksiin menettämättä keskeisimpiä motiivejaan.

Toisesta – hallinnon – suunnasta asiaa tarkasteltaessa on huomattava, että myös hallinnon paradigmoissa on tapahtunut 20 vuoden aikana muutosta, joka on myötävaikuttanut Leaderin menestykseen ja kantanut sitä eteenpäin. Hallinnon muutos monimuotoiseksi, suosittelevaksi hallinnaksi on itse asiassa tukenut Leaderin kaltaisia toimintatapoja. Monet Leaderin toimintaperiaatteet ovat valtavirtaa aluekehittämisessä myös laajemmin. Yritysten, kansalaisten ja hallinnon kumppanuuksien kysyntä on vahvistunut ja paikallista aktiivisuutta tukeva paikkaperustainen politiikka on integroitunut sekä retorisesti että käytännössä aluekehittämisajatteluun. Leader on ollut laaja-alainen käytännön kokeilu ja elävä esimerkki paikkaperustaisesta kehittämisotteesta.

Menneet, 1990-luvulta lähtien tehdyt maaseutupolitiikan järjestelmään kohdistuneet arvioinnit ovat monipuolisesti ja toistuvasti dokumentoineet konservatiivisuuteen taipuvaisen, julkisen rahoituksen käyttöön perustuvan hallinnon ja uudistuksiin pyrkivien toimien jännitteistä suhdetta.⁷ Lopulta kyse on jatkuvasta tasapainotilan etsimisestä sekä oikeutetun ja tarkoituksenmukaisen byrokratian hyväksymisestä julkisen vallan käytössä. Leaderin osalta voidaankin kysyä: onko nykyisen hallintomallin luoma tila riittävä, jotta Leader voi siinä toteutua oman luonteensa mukaisesti. Tämä on käsillä olevan arvioinnin peruskysymys.

7 Antikainen et al. 2015

2 Arvioinnin toteutus ja tausta

2.1 Arvioinnin tavoite ja toteutus

Arvioinnissa tarkasteltiin Leader-toimintatapaa, joka käsittää Leader-periaatteiden toteutumisen ja hallintomallin, paikallisesti, alueellisesti ja kansallisella tasolla. Olemassa olevan dokumentti-, rahoitus- ja indikaattoridatan lisäksi arvioinnissa kerättiin laajasti tietoa kyselyjen, haastattelujen sekä havainnoinnin avulla niin Leader-ketjun sisältä (Leader-ryhmät, ELY-keskukset, Ruokavirasto, maa- ja metsätalousministeriö) kuin ketjun ulkopuoleltakin (kuntien viranhaltijat ja päättäjät, elinkeinoyhtiöt, alueelliset maaseudun kehittäjätahot, Leader-ryhmien sidosryhmät sekä tutkijat).⁸ Arviointi pohjautuu täten laajasti, monipuolisesti ja syvällisesti tahojen näkemyksiin ja kokemuksiin. Arvioinnin avulla pyrittiin saamaan kattava näkemys Leader-periaatteiden ja hallintomallin toimivuudesta, lisäarvosta ja kehittämiskohteista.⁹

Arviointia ohjasivat arviointikysymykset ja niiden alakysymykset. Arviointikysymykset koskivat Leader-periaatteita ja lisäarvoa, hallintomallia sekä Leader-toiminnan tulevaisuutta. Arviointikysymykset keskittyivät tarkastelemaan Leader-toimintaa osana hallintoa, eikä niissä käsitellä Leader-toiminnan kehittymistä hallinnan paradigmassa. Arviointiasettelussa korostuu siis ajatus, että Leader-toimintaa voidaan kehittää hallinnollisin keinoin, eli toiminnan normatiivisia ja muita hallinnollisia ehtoja muuttamalla. On kuitenkin syytä

8 Leader-ketjulla viitataan seuraaviin Leaderin toteuttajatahoihin: Leader-ryhmät (työntekijät ja hallitukset), ELY-keskukset, Ruokavirasto sekä maa- ja metsätalousministeriö. Leader-ketjun toimijoilla on hallinnollisen yhteyden kautta sisäpuolinen näkökulma Leader-toimintaan. Kaikki muut tahot käsitetään puolestaan sidosryhmiksi. Sidosryhmillä on ulkopuolinen näkökulma Leader-toimintaan. Sidosryhmät jakautuvat edelleen seuraavasti: kuntien johtavat luottamushenkilöt (jatkossa kuntapäättäjät), kuntien johtoryhmät ja elinkeinoyhtiöiden johtajat (jatkossa kuntajohtajat) sekä alueellisen tason sidosryhmätoimijat (aluesidosryhmät), joihin kuuluvat esimerkiksi ProAgriat, oppilaitokset ja monet muut Leader-ryhmien sidosryhmät, joiden toiminta-alue on yhtä Leader-ryhmää suurempi. Sidosryhmiin kuuluu myös sellaisia toimijoita, jotka laajemman vaikutusalueensa tai asiantuntijuutensa vuoksi tuntevat Leader-toimintaa valtakunnallisella tai kansainvälisellä tasolla.

9 Arvioinnissa ei ole tarkasteltu Leader-toimintatavan tuloksellisuutta verrattuna ELY-keskusten hankkeiden tuloksiin. Se ei kuulunut arvioinnin tehtävänantoon, ja se vaatisi laajan kvantitatiivisen erillistutkimuksen, jossa käytäisiin syvällisesti läpi hankkeet alueittain ja jossa hankkeiden tuloksia ja vaikuttavuutta tarkasteltaisiin kontrafaktuaalisesti.

todeta, että hallinnolla on vahvat, mutta toisaalta rajalliset, keinonsa vaikuttaa suoraan siihen, miten paikallinen Leader-ryhmä käytännössä kehittää aluettaan. Monitasoisella hallinnolla on keskeinen rooli toimintatavan raamittajana ja taloudellisena tukijana, mutta lopulta jokainen Leader-ryhmä luo itse oman toimintatyylinsä paikallisten olosuhteiden, strategiansa ja resurssiensa mukaan. Siihen voidaan kyllä vaikuttaa hallinnan menettelytapojen kautta, kuten panostamalla osaamisen kehittämiseen ja esimerkiksi verkostoitumiseen. Koko järjestelmän toimivuutta voidaan edistää pitämällä työnjako selkeänä, toimimalla avoimesti ja panostamalla viestintään eri toimijoiden välillä.

Seuraavalla sivulla ([Taulukko 2](#)) on esitetty arvioinnin teemat ja arviointikysymykset. Arviointikysymystä 9, joka koski maakuntauudistuksen mahdollisia vaikutuksia Leader-toiminnan tulevaisuuteen, ei ole tässä arvioinnissa käsitelty, koska vuosina 2017–2019 valmisteltu maakunta- ja soteuudistus ei toteutunut.

Taulukko 2. Arvioinnin teemat ja arviointikysymykset

Leader-periaatteet, Leader-toimintatavan lisäarvo ja vaikuttavuus	
1.	Millä tavoin Leader-ketjun toimijat hahmottavat Leader-periaatteet ja niiden merkityksen kehittämistyössä? • Miten hyvin Leader-periaatteet ovat toteutuneet Leader-ryhmien toiminnassa? • Miten hyvin MMM, Ruokavirasto ja ELY-keskukset ovat ottaneet Leader-periaatteet huomioon omassa toiminnassaan?
2.	Mitä lisäarvoa Leader-periaatteet ovat tuoneet paikalliseen kehittämiseen? • Mitä vaikutuksia Leader-periaatteiden toteutumisella on ollut kehittämistyön tuloksiin? • Mitä eroja alueiden ja Leader-ryhmien välillä on Leader-periaatteiden toteutumisessa? • Mistä erot johtuvat? • Mitä merkitystä eroilla on kehittämistyön tuloksiin eri alueilla?
3.	Mitä vaikutuksia ja merkitystä on ollut sillä, että kunnilta on vaadittu 20 prosentin osuus alueensa ryhmien julkiseen rahoitukseen ja rahoitus on tullut osoittaa niin sanotulla könttäsämmäperiaatteella?
4.	Miten toimivia Leader-ryhmien toiminta-alueet ovat olleet, ja mitkä seikat vaikuttavat siihen, että Leader-ryhmän toiminta-alue on toimiva? • Mikä vaikutuksia ja merkitystä on ollut sillä, että Leader-toiminta on kattanut kaikki Suomen maaseutualueet? • Millä tavoin kaupunki–maaseutu-luokituksen aluetypit tulevat esiin Leader-toiminnassa vai tulevatko mitenkään? • Onko Leader-periaatteiden toimivuudessa ja Leaderin tuloksissa ja lisäarvossa eroa aluetyyppittäin?
5.	Leader-ryhmien valintaprosessissa vuosina 2013–2014 valintakomitea ja ulkopuolinen arvioitsija arvioivat paikallisten strategioiden laatua ja ryhmien toimintaa. Millä tavoin valintahetkellä eritasoiset strategiat ja Leader-ryhmät ovat ohjelmakauden aikana onnistuneet, saaneet tuloksia ja kehittyneet toiminnassaan?
Hallintomalli	
6.	Miten hyvin Leaderin hallintomalli tukee Leader-periaatteiden toteutumista ja Leaderistä saatavaa lisäarvoa? • Miten hallinnon työnjako ja yhteistyö Leader-ryhmä–ELY–Ruokavirasto–MMM-välillä toimii? • Millä tavoin Leader-ryhmien ja ELY-keskusten laatimat yhteistyösopimukset yrityshankkeiden rahoittamisesta ovat toimineet? • Mitkä ovat nykyisen hallintomallin hyvät ja huonot puolet? • Mitä kehitettävää hallintomallissa on kokemusten perusteella? Mitkä ovat hallintomallin keskeisimmät kysymykset ja vaihtoehdot tulevaisuudessa ja niiden hyvät ja huonot puolet? • Esim. Mitkä ovat jaksotetun hankehaun vs. jatkuvan haun edut ja haitat?
7.	Miten tarpeellisenä ja toimivana pidetään sitä, että Leader-ryhmillä on käytössä omia työkaluja/tukimuotoja, jotka on räätälöity nimenomaan ja vain Leader-toimintaan? • Miten teemahanke tukimuotona on toiminut, mitkä ovat sen onnistumiset ja haasteet? • Jos omia tukimuotoja pidetään tarpeellisina, niin mitä ne voisivat tulevaisuudessa olla?
8.	Mitä merkitystä Leader-toimintatavan toimivuudelle ja vaikuttavuudelle on sillä, että Leader-ryhmien käytössä on yritysrahoitusvälineitä?
Toimintaympäristön muutos ja Leaderin tulevaisuus	
9.	Minkälaisia mahdollisia vaikutuksia maakuntauudistuksella ja maakuntien itsehallinnolla on Leaderin toteuttamiseen? • Esim. Itsehallinnollisten maakuntien vaikutukset Leader-ryhmien aluerajauksiin? • Mitä tarpeita ja mahdollisuuksia maakuntauudistus luo Leader-toiminnalle tulevien maakuntien ja kuntien näkökulmasta?
10.	Leader2030-tulevaisuustyössä on laadittu Leader-toiminnan visio ja missio sekä palvelulupaus maakunnille ja kunnille. Mitä Leader-ryhmien tulisi tehdä, jotta visioon päästäisiin? Mitä hallinnon tulisi tehdä, jotta visioon päästäisiin?
11.	Miten Leader-toimintatapa asemoituu paikallisen kehittämisen, maaseudun kehittämisen ja aluekehittämisen kentässä eli mikä on Leader-toimintatavan rooli ja lisäarvo muihin toimijoihin ja kehittämisvälineisiin verrattuna?

Arvioinnin aineisto on kerätty ja analysoitu triangulaatiota hyödyntäen. Arvioinnissa on arvioitu dokumenttiaineistoa, havainnoitu tilaisuuksia, toteutettu kuusi sähköistä kyseilyä, haastateltu keskeisiä toimijoita, sidosryhmiä ja asiantuntijoita, järjestetty työpajoja sekä validoitu arviointihavaintoja sekä arvioitsijoiden kesken että ohjausryhmän kanssa.

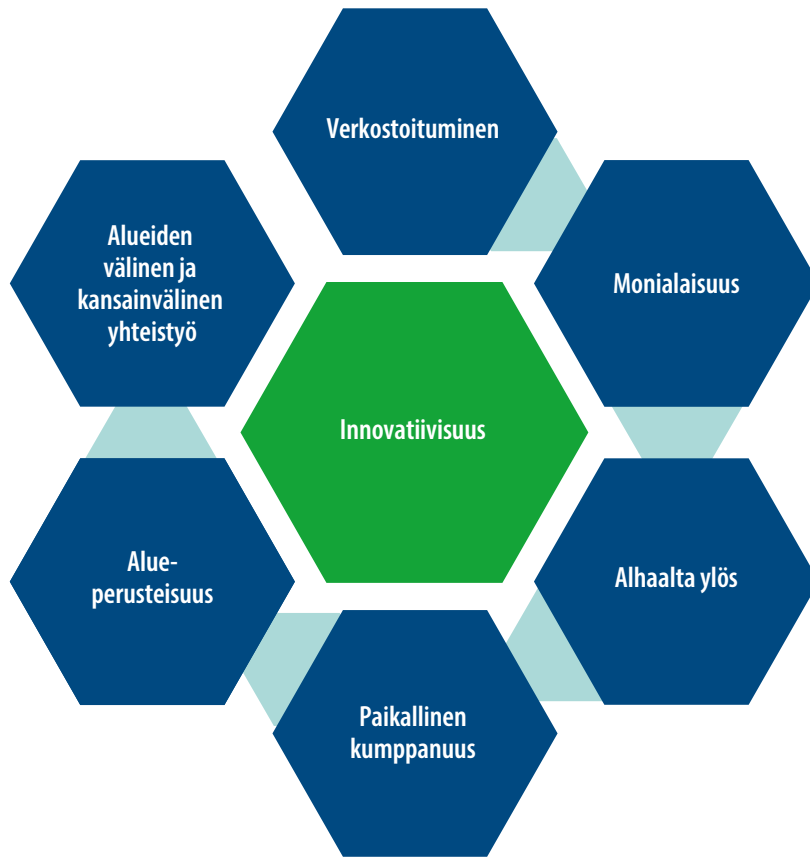
Arviointimenetelmät ja -aineistot on kuvattu tarkemmin liitteessä 1 (Liite 1 Arvioinnin kuvaus).

Arvioinnin toteuttivat Aluekehittämisen konsulttitoimisto MDI yhdessä Helsingin yliopiston Ruralia-instituutin kanssa. MDI:stä arvioinnin toteuttamiseen osallistuivat HTM Benjamin Heikkinen, HTM Aleksi Koivisto, HTM Sinikukka Pyykkönen, MPhil Sari Rannanpää (vastuullinen arvioitsija) ja KTT Tommi Ranta. Ruraliasta työhön osallistuivat HT Torsti Hyyryläinen ja FM Päivi Pylkkänen.s

2.2 Leader-toimintatapa ja sen toteutus ohjelmakaudella 2014–2020

Leader-toimintatapa eli maaseudun yhteisölähtöinen paikallinen kehittäminen on olennainen osa maaseudun kehittämispolitiikkaa. Leader-toiminnan tavoitteena on vahvistaa ja kehittää paikallisia yhteisöjä, yrityksiä ja alueen elinvoimaa. Tätä tehdään erityisesti uusiutuvalla ja tarpeisiin vastaavalla paikallisella kehittämistyöllä. Verkostoituminen ja verkottaminen paikallisesti, alueellisesti, kansallisesti ja kansainvälisesti ovat myös tärkeitä tavoitteita Leader-toiminnalle.

Leader-toimintaa rahoitetaan pääosin maaseudun kehittämisvaroista. Leader-toiminta on sekä hallintomalli maaseutuohjelman tavoitteiden saavuttamiseen että ohjelmatyön tavoite. Leader hallintomallina perustuu hajautettuun hallintoon ja rahoitukseen. Hyvin toteutettuna Leader-toiminta kehittää paikallisia yhteisöjä juuri niiden omista lähtökohdista, ja osaltaan tukee maaseutuohjelman tavoitteiden saavuttamista.



Kuva 1. Leader-periaatteet

Leader-toiminta perustuu ylläolevassa kuvassa (Kuva 1) esitetyille Leader-periaatteille, joita paikalliset Leader-ryhmät sitoutuvat toteuttamaan. Olennaista Leader-toiminnalle on alhaalta ylöspäin -ajattelu, jossa alueen asukkaat ja yhteisöt ovat keskeisessä roolissa sekä kehittämisstrategian laatimisessa, päätöksenteossa että hanketoiminnassa. Leader-toiminnan alueperusteisuus, monialaisuus ja paikallisuus näkyvät paikallisina, monialaisina kehittämisstrategioina, jotka ovat sekä alueen kumppaneiden yhteinen tahdonilmaisu että strateginen ohjenuora ohjelmatyössä. Leader-toimintatavassa on tärkeää myös paikallinen kumppanuus yksityisten ja julkisten toimijoiden kesken. Se näkyy muun muassa Leader-ryhmän hallituksen kokoonpanossa, jossa on kolmikantainen edustus eli kolmasosa jäsenistä edustaa paikallishallintoa, kolmasosa yhteisöjä ja kolmasosa maaseudun asukkaita. Leader-toiminnalle ominaista on myös yhteistyö ja verkostoituminen paikallisten toimijoiden, sektoreiden, hankkeiden ja alueiden kesken sekä kansainvälistyminen ja kokemusten vaihto muiden kansallisten ja eurooppalaisten Leader-ryhmien kesken. Leader-toimintaa itseään sekä sen toimeenpanoa kuvastavat innovatiivisuus ja uusien toimintatapojen kokeilu.

Manner-Suomen maaseutuohjelmassa 2014–2020 Leader-toimintaa tuetaan toimenpiteellä M19 (tuki yhteisölähtöiseen paikalliseen kehittämiseen). Tämä toimenpide sisältää alatoimenpiteet 19.2 (tuki yhteisölähtöisen paikallisen kehittämisstrategian mukaisten toimien täytäntöönpanoon), 19.3 (paikallisen toimintaryhmän yhteistyön valmistelu ja täytäntöönpano) ja 19.4 (tuki toimintakustannuksiin ja toiminnan edistäminen) eli toimintaraha. Toimenpiteen 19.2 alla rahoitetaan Manner-Suomen maaseutuohjelman toimenpiteitä M01 Koulutus ja tiedonvälitys, M04 Investoinnit fyysiseen omaisuuteen, M06 Tila- ja yritystoiminnan kehittäminen, M07 Maaseudun palvelujen ja kylien kehittäminen ja M16 Yhteistyö. Leader-toimintaan on varattu ohjelmakaudella 2014–2020 yhteensä 300 miljoonaa euroa julkista rahoitusta, josta EU:n rahoitusosuus on 126 miljoonaa euroa, valtion 114 miljoonaa euroa ja kuntien 60 miljoonaa euroa. Leader-toiminnan yksityisen rahoituksen tavoite ohjelmakaudella on 35 % kokonaisrahoituksesta.

Leader-ryhmien rahoituskehykset (toimintaraha ja hanke- ja yritysrahoitus) vaihtelevat alle kolmesta miljoonasta eurosta noin 11 miljoonaan euroon. Rahoituksen jakautuminen ryhmittäin on esitetty liitteessä 2 ([Liite 2 Leader-toiminnan talousarvion ja toteuman kuvaus](#)).

Elokuun 2019 loppuun mennessä Manner-Suomessa oli Leader-rahoitukseen myönnetty yhteensä 229,6 miljoonaa euroa julkista tukea, josta ryhmien toimintarahaa oli vajaa viidennes ja reilu kolme neljäsosaa oli ryhmien kautta rahoitettuja hanke- ja yritystukia. Myönnetty rahoitus toimenpiteittäin on eritelty liitteessä 2 ([Kuva 19](#)).

2.3 Raportin rakenne

Tässä raportissa on johdannon jälkeen kuvattu arvioinnin toteutusta ja taustaa ([luku 2](#)). [Luku 3](#) kuvaa Leaderin hallintomallia ja Leader-ketjun toimintaa julkishallinnollisesta näkökulmasta. Ryhmien sisäiseen hallintomalliin ja vallankäyttöön ei tässä arvioinnissa puututa. [Luvussa 4](#) käydään läpi Leader-periaatteet ja niihin liittyvät arviointikysymykset. [Luku 5](#) yhdistää kahden edeltävän luvun havainnot ja tarkastelee hallintomallin ja periaatteiden välistä suhdetta. [Luku 6](#) analysoi aineistolähtöisesti Leaderin roolia, merkitystä ja lisäarvoa paikallisessa kehittämisessä. Leader-toimintatavan tulevaisuutta arvioidaan [luvussa 7](#). Arvioinnin päätelmät ja suositukset on esitetty [luvussa 8](#).

[Liitteessä 1](#) esitellään tarkemmin arviointiprosessin kuvaus, metodologinen lähestymistapa, käytetyt menetelmät ja tietolähteet. [Liitteessä 2](#) esitellään Leader-toimintatavan kautta rahoitetun toiminnan toteumatiedot ohjelmakauden alusta elokuun 2019 loppuun saakka. [Liitteessä 3](#) on arvioinnin kyselyjen purut. [Liitteessä 4](#) on listattu haastateltavat asiantuntijat sekä haastattelukysymykset.



Kuva ©Maaseutuverkosto, Martina Motzbäuchel

3 Hallintomalli ja tukimuodot

Leader-toiminnassa on sekä byrokratiaan nojaavaan hallintoon että verkostomaiseen hallintaan liittyviä elementtejä. Leader-toiminnan hallinto toimii pääosin teoreettisen hallinnon ohjausjärjestelmän mukaisesti. Maa- ja metsätalousministeriöllä on tärkeä strateginen ja resursseja ohjaava rooli. Ruokavirasto toimii maksajana ja käytännön toimeenpanon määrittelyssä. ELY-keskukset tekevät lausuntoja ja tukipäätöksiä. Hallinnon ohjausjärjestelmän ohella keskeisiä hallinnollisia kysymyksiä ovat Leader-ryhmien valinta, yritystuet ja teemahankkeet.

Leader-toimintaan on varattu maaseutuohjelmassa ohjelmakaudella 2014–2020 yhteensä 300 miljoonaa euroa julkista rahoitusta, josta EU:n rahoitusosuus on 126 miljoonaa euroa. Leader-ryhmillä on käytössä toimintarahaa, jonka hallinnointi on ollut osittain haastavaa. Lisäksi Leader-ryhmien toimintarahoissa on suuria eroja. Suurin osa 300 miljoonan euron rahoituskehystä myönnettiin ohjelmakauden alussa. Ohjelmakauden aikana myönnettäväksi jätettiin n. 10 % rahoituskehystä. Kehystarkistuksissa jaettava varaus korosti Leader-ryhmien hyvää suoriutumista. Maaseutuohjelman lisäksi noin puolet Leader-ryhmistä ovat käyttäneet muuta rahoitusta.

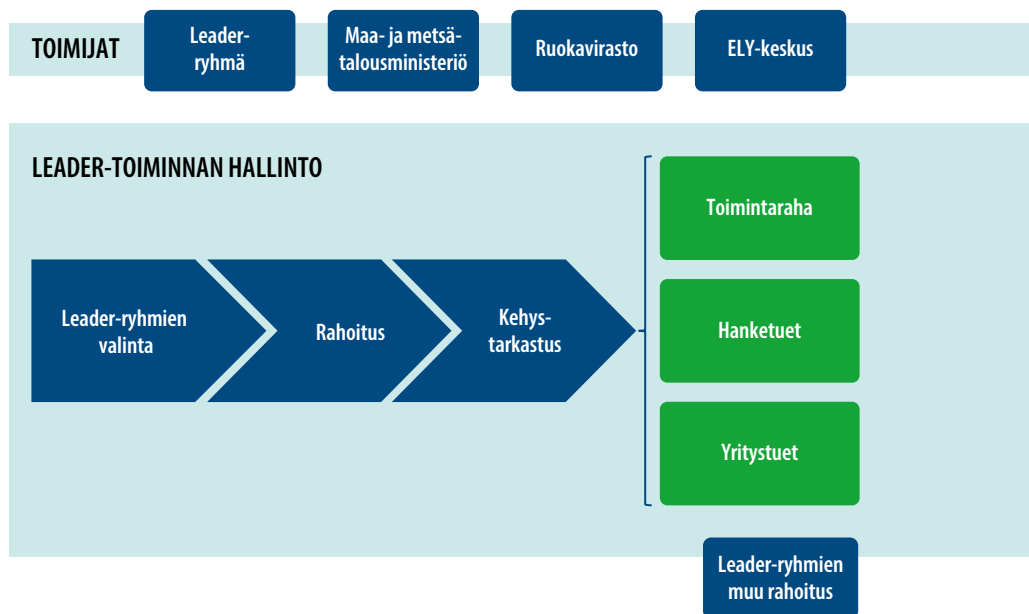
Leader-ryhmät valittiin ohjelmakauden alussa. Hakuprosessi oli luonteeltaan sparraava: Leader-ryhmien strategioita arvioitiin ja palautetta annettiin haun aikana.

Hankehallinnon prosessissa Leader-ryhmä aktivoi hanketoimijoita, käsittelee ja pisteyttää hakemuksen sekä seuraa ja raportoi hankkeesta. ELY-keskus tekee hallinnolliset tarkastukset ja tuki- ja maksupäätökset. Ruokavirasto tekee maksatukset ja tarkastukset.

Leader-ryhmillä on käytössä vain Leaderille ominaisia rahoitusmuotoja, kuten teemahankkeet, joita suurin osa Leader-ryhmistä on toteuttanut aktivoimaan pienimuotoista paikalliskehitystä. Osa ryhmistä kuitenkin kokee teemahankkeet hallinnollisesti liian työläinä. Leaderin myöntämä yritysrahoitus lisää melko hyvin yritteliäisyyttä ja paikallista yritystoimintaa. Hallinnon ja Leader-toimijoiden näkemykset yritysrahoituksen merkityksestä ja osaamisesta poikkeavat huomattavasti toisistaan. Erityisesti yritystukien hallinnoinnin onnistuneisuus ja yhteistyö Leader-ryhmien ja ELY-keskusten välillä vaihtelee alueittain.

Hallintomallilla tarkoitetaan tässä yhteydessä Leader-työhön osallistuvien toimijoiden tehtäviä sekä määräysvaltaa Leaderiin liittyviin asioihin ja toisiinsa nähden. Keskeisenä asiana hallintomallin analyysissä keskustellaan siitä, kenellä on valta ja vastuu tehdä mitä. Leader-toiminnassa, kuten muussakin EU-rahoituksessa, toimijoiden roolit on eriytetty siten, että politiikkaa suunnittelevat ja toimeenpanevat eri tahot. Lisäksi toimeenpanon sisällä roolit on eriytetty tukien myöntöön ja maksatukseen. Hallintomallin kuvauksessa korostuu teoreettinen näkökulma, sillä mallissa toimijat (maa- ja metsätalousministeriö, Ruokavirasto, ELY-keskukset, Leader-ryhmät ja tuensaajat) nähdään yhtenäisinä ja oman toimivaltansa piirissä pysyttelevinä. Käytännössä kuitenkin esimerkiksi yksittäiset Leader-ryhmät ja ELY-keskukset ovat erilaisia, ja niiden toiminnan rajat vaihtelevat.

Tässä luvussa analysoidaan Leader-toiminnan hallintomallia ja tukimuotoja. Ensiksi kuvataan Leader-toiminnan hallinnon ohjausjärjestelmää Suomessa niin teoriassa kuin käytännössäkin eli mitä kukakin Leader-ketjun toimija tekee. Sen jälkeen käsitellään Leader-toiminnan hallinnointia käytännön tasolla, (Kuva 2), alkaen Leader-ryhmien valinnasta ja kehystarkistuksesta, jatkuen tukimuotoihin (hanketuki, teemahankkeet ja yritystuki). Viimeisenä käsitellään Leader-ryhmien muuta rahoitusta. Hallintoon liittyviin arviointikysymyksiin vastataan kootusti kappaleen lopussa.



Kuva 2. Leader-toiminnan hallinto ja tukimuodot

Hallinto ja hallinta

Julkinen valta tarvitsee hallintoa toteuttaessaan tehtäviään ja pyrkiessään ohjaamaan yhteiskuntaa yhteisesti asetettuihin päämääriin. Hallinnon ohjauskeinot ovat perinteisesti: normi-, resurssi- ja informaatio-ohjaus. Viranomaisilla on siis oikeus ohjata yhteiskunnan kehitystä voimassa olevien normien ja käytössä olevan julkisen rahoituksen ja ohjeistuksen keinoin. Tässä tehtävässä viranomaiset toimivat aina virkavastuulla.

Hallinnan käsitteellä viitataan muuhun kuin normi- ja resurssiohjaukseen. Kyse on pehmeämmästä vallankäytöstä, jossa keskeisenä on ihmisten osallistaminen ja motivointi yleishyödyllisten päämäärien tavoitteluun. Tässä keskeisiä ovat toimintamuodot, joissa muut kuin julkisen vallan toimijat, eli kansalaiset, yhteisöt tai yritykset osallistetaan toimintaan erilaisin hallinnan menetelmien ja rakenteiden kautta. Tällöin myös heidän osaamisensa, tietonsa ja muut resurssinsa tulevat tehokkaammin yhteiseen käyttöön. Näissä hallinnan asetelmissa käytetään myös retorisia ja kerronnallisia keinoja toimijoiden motivoimiseen.

Leader-toimintatavassa on sekä hallinnon että hallinnan piirteitä. Siinä ilmenee sekä perinteistä normi-, resurssi ja informaatio-ohjausta että hallinnan pehmeämpää, suostuttelevaa vallankäyttöä. Koska Leaderin tehtävänä on uudistaa ja luoda uutta elinvoimaa paikallisesti, sen on pystyttävä motivoimaan ja sitouttamaan paikallisia ihmisiä ja yrityksiä kehittämistyöhön. Tähän ei päästä vain hallinnon keinoin.

Leaderiä voidaan lähtökohtaisesti pitää hallinta-innovaationa, joka on integroitu hallintoon. Tällainen innovaatio on jo lähtökohtaisesti jännitteinen, mutta parhaimmillaan se voi olla myös hyvin tuloksellinen. Leaderin toimintaperiaatteet voidaan itsessään tulkita hallinnan muodoiksi. Esimerkiksi toimijoiden kannustaminen jatkuvaan verkottumiseen on yksi pehmeän vallankäytön muoto, johon liittyy myös oikeasta toiminnasta palkitseminen. Nämä periaatteet kiteytyvät paikallisen strategian laatimisessa ja sen toimeenpanossa. Strategia onkin Leader-toimintatavassa hyvin keskeinen.

Käytännön aluekehittämisessä hallintoa ja hallintaa on nykyisin mahdotonta täysin erottaa toisistaan, koska ne ovat monimutkaisin tavoin kietoutuneita. Samasta syystä niiden välistä jännitettä on usein mahdotonta tarkasti paikantaa, vaikka jännite voidaankin esimerkiksi kehittäjätoimijoiden puheesta tunnistaa.

Parhaimmillaan hyvän hallinnon periaatteet ja käytänteet sekä uuden hallinnan menettelytavat muodostavat kokonaisuuden, joka lisää yleishyödyllisiin päämääriin pyrkivien toimien tehoa ja vaikuttavuutta. Kyse on siis eräänlaisesta tasapainotilasta, jossa julkisen vallan taholta tuleva ohjaus ja resurssit tarjoavat paikallisen tason toimijoille mahdollisuuksia toteuttaa tärkeitä pitämäänsä tavoitteita ja kehittää aluettaan elinvoimaisemmaksi omista

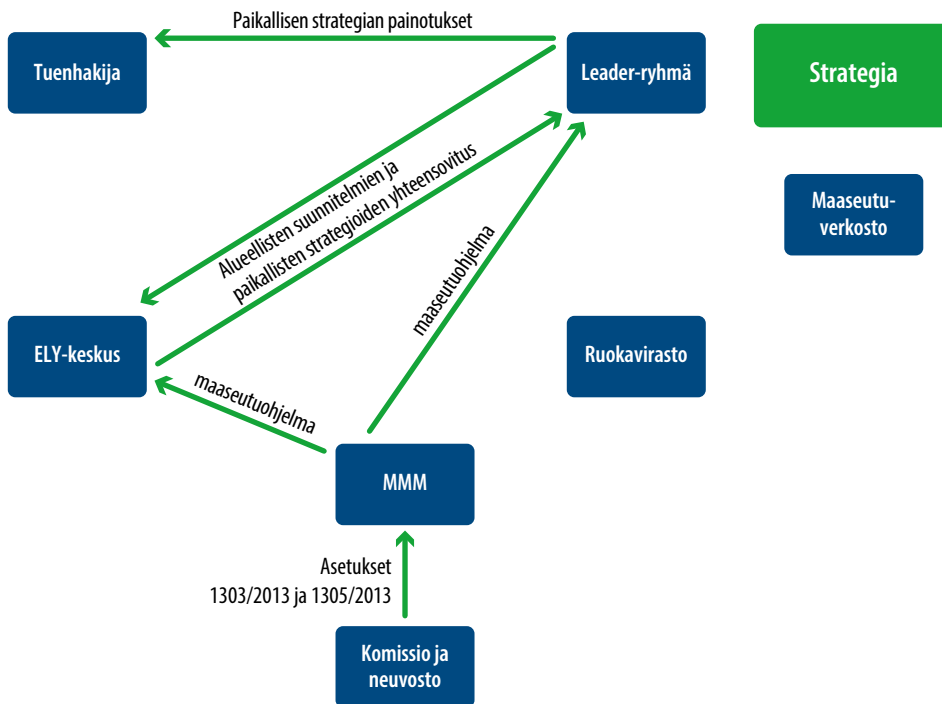
lähtökohdistaan. Tällaisen tasapainotilan saavuttaminen edellyttää kuitenkin hyvää kommunikaatiota kehittämisjärjestelmän kaikilla tasoilla.

3.1 Leader-toiminnan hallinnon ohjausjärjestelmä

Yleisesti ottaen ohjausjärjestelmällä tarkoitetaan tavoitteellista johtamista tukevien menettelyjen, järjestelmien, toimintatapojen ja niihin liittyvien asiakirjojen kokonaisuutta, jotka muodostavat loogisen kokonaisuuden. Ohjausjärjestelmissä keinoina ovat yleisesti ottaen strategiaohjaus, normiohjaus, resurssiohjaus sekä tiedolla ohjaus.

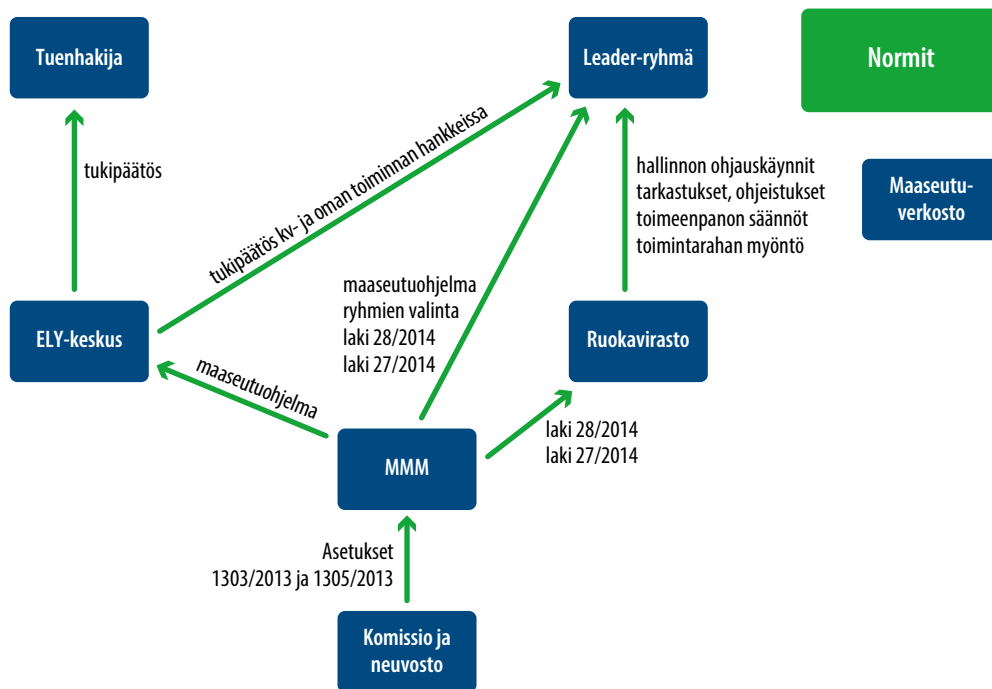
Kuvissa 3–6 esitellään teoreettiset mallit Leader-ryhmän ohjausjärjestelmistä, jotka on laadittu ohjelmadokumentin, lakien sekä maaseutuohjelman hallintoa ja työnjakoa koskevien dokumenttien perusteella. Nämä mallit on laadittu maaseutuohjelman, kansallisten maaseutuasetusten, dokumenttien sekä haastattelujen perusteella ja siten ne kuvastavat Leader-toiminnan hallintomallia teoriassa.

Kuva 3 näyttää Leader-toiminnan strategiaohjauksen, joka kumpuaa EU-tasolta asetusten kautta maaseutuohjelmaksi, joka ohjaa sekä ELY-keskusta että Leader-ryhmiä. Nämä puolestaan tekevät strategista yhteistyötä alueellisten suunnitelmien ja paikallisten kehittämisstrategioiden yhteensovituksen kautta. Leader-ryhmän paikallisen kehittämisstrategian painotukset ja sitä kautta myös valintakriteerit ohjaavat tuenhakijoita toteuttamaan paikallisen kehittämisstrategian tavoitteita.



Kuva 3. Strategiaohjaus

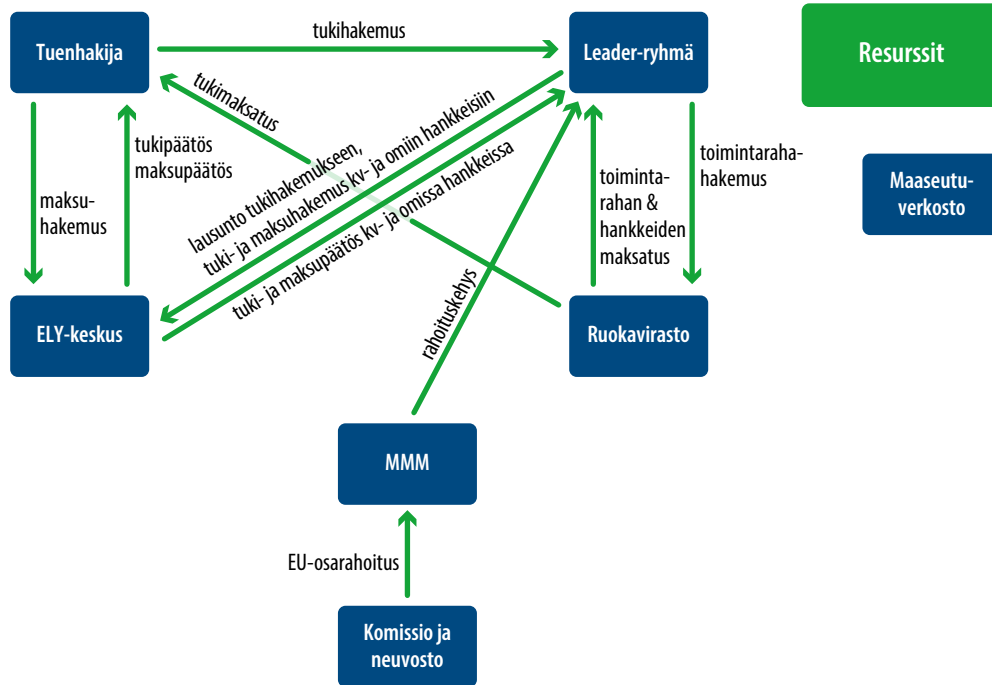
Kuva 4 mallintaa lakeihin ja säädöksiin perustuvaa normiohjausta, joka myöskin perustuu EU-asetuksiin ja EU-tason strategioihin (mm. EU2020-strategia) ja sitä kautta maaseutuohjelmaan sekä lakiin maaseudun kehittämisen tukemisesta (28/2014) sekä lakiin maaseudun kehittämisohjelmien hallinnoinnista (27/2014). Maa- ja metsätalousministeriöllä ja Ruokavirastolla on vahva rooli Leader-työn normiohjauksessa. Maa- ja metsätalousministeriö laati maaseutuohjelman ja toimenpiteiden kuvaukset, valitsi Leader-ryhmät sekä valmisteli maaseudun kehittämisen kansalliset lait. Ruokavirasto puolestaan laatii toimenpiteiden toteuttamiseen ja rahoitukseen liittyvät säännöt ja ohjeistukset sekä tekee tarkastukset sekä hallinnon ohjauskäynnit. Lisäksi Ruokavirasto hallinnoi Leader-ryhmien toimintarahaa. Sen sijaan ELY-keskuksen rooli rajoittuu niihin tukipäätöksiin, joissa Leader-ryhmä on tuenhakijana (kansainväliset ja Leader-ryhmien oman toiminnan hankkeet) sekä tuenhakijan suuntaan tukipäätöksen kautta.



Kuva 4. Normiohjaus

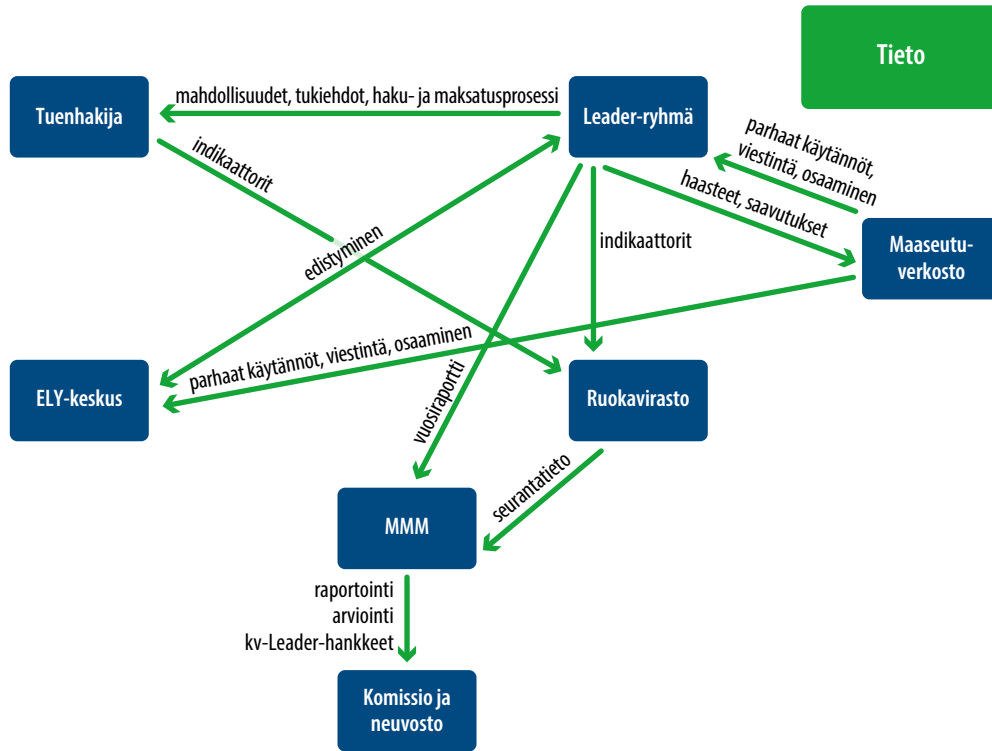
Kuva 5 esittää Leader-työn resurssiohjauksen ketjun. Ketju alkaa EU-tasolta, jossa asetuksessa EU 1303/2013 määrittää sekä Manner-Suomen maaseutuohjelman EU-osarahoitus että Leader-toiminnalle varattava minimiosuus. Maa- ja metsätalousministeriö päätti Leader-ryhmien rahoituskehykset.

Resurssiohjaukseen kuuluu myös maaseuturahaston tukiprosessi. Tuenhakija lähettää tukihakemuksen Leader-ryhmälle, joka antaa siihen lausuntonsa. ELY-keskus tekee lailisuustarkastuksen sekä tukipäätöksen, ja Ruokavirasto toteuttaa tukien maksun tuensaajalle. ELY-keskuksen resurssiohjaus Leader-ryhmään nähden rajoittuu ryhmien omien sekä kansainvälisten hankkeiden tuki- ja maksupäätöksiin. ELY-keskus tekee näihin päätökset Leader-ryhmien paikallisiin kehittämisstrategioihin pohjautuen. Myös Leader-ryhmien omien hankkeiden osalta ELY-keskus tekee maksupäätökset, jonka mukaan Ruokavirasto tekee maksatukset. Leader-ryhmien toimintarahan maksatuksen ja hallinnoinnin hoitaa Ruokavirasto.



Kuva 5. Resurssiohjaus

Maaseutuverkosto on Leader-työn strategia-, normi- ja resurssiohjauksen ulkopuolella. Sen sijaan tiedolla johtamisessa maaseutuverkosto on tärkeä toimija, joka levittää parhaita käytäntöjä ja osaamista sekä viestii maaseutuohjelman mahdollisuuksista ja onnistumisista, kuten Kuva 6 näyttää. Leader-ryhmä ohjaa tuenhakijaa tarjoamalla tietoa maaseutuohjelman mahdollisuuksista, tukiehdoista sekä haku- ja maksatusprosessista. Tiedolla ohjaamiseen kuuluu myös raportointi, jota Leader-ryhmä tekee sekä Ruokaviraston että maa- ja metsätalousministeriön suuntaan. ELY-keskus ja Leader-ryhmä jakavat tietoa keskenään, erityisesti paikallisen kehittämisstrategian ja alueellisen kehittämissuunnitelman etenemisestä. Lisäksi Ruokavirasto toimittaa seurantatietoa maa- ja metsätalousministeriölle, joka puolestaan on vastuussa vuosiraportoinnista komissiolle sekä maaseutuohjelman arvioinnista.



Kuva 6. Tiedolla ohjaus

Hallinnon ohjausjärjestelmä käytännössä

Arvioinnin tiedonkeruun ja analyysin pohjalta voidaan todeta, että hallinnon ohjausjärjestelmä toimii pääsääntöisesti teoreettisen mallin mukaan. Suurimmat haasteet liittyvät Leader-ryhmän ja ELY-keskuksen välisen vastuun- ja tehtävänjaon häilyvyyteen sekä toimijoiden pysymiseen toimivaltansa piirissä.

Leader-työn hallinnon ohjausjärjestelmässä maa- ja metsätalousministeriöllä ja Ruokavirastolla on ohjaava rooli Leader-ryhmiin nähden, kun taas ELY-keskuksilla ei ole suora ohjausvaltaa Leader-ryhmiin nähden, paitsi Leader-ryhmien kansainvälisten ja oman toiminnan hankkeiden päätösten osalta.

Leader-ketjussa maa- ja metsätalousministeriöllä on tärkeä strateginen ja resurssseja ohjaava rooli. Lisäksi maa- ja metsätalousministeriö oli johtavassa asemassa, kun maaseutuohjelman toimenpiteitä ja niiden toimeenpanoa sekä Leader-ryhmien valintaa määriteltiin tälle ohjelmakaudelle. Ruokavirasto toimii maksajavirastona, jolla on myös tärkeä rooli käytännön toimeenpanon määrittelyssä ja rajoituksissa. ELY-keskuksen rooli Leader-ketjussa on toisaalta toimeenpaneva, toisaalta Leader-ryhmien kanssa aluekehittämistä koordinoiva. Käytännössä Leader-ryhmien ja ELY-keskuksen suhde ja työnjako eivät ole

kuitenkaan selväpiirteisiä, vaan hallinnollisissa kysymyksissä ELY-keskuksilla on havaittu ohjauspyrkimyksiä. Leader-ryhmän rooli on hallinto- ja hallintatehtävien yhtymäkohdassa, ja ryhmät tekevät sekä paikallista verkostomaista kehittämistyötä (hallinta) että maaseuturahoituksen hallinnointityötä (hallinto).

Hallinnon ohjausjärjestelmän käytännöissä on myös nähtävissä, että edellisten ohjelma-kausien roolitukset ovat vielä tiukasti toimijoiden muistissa. Poisoppiminen vanhoista käytännöistä vaikuttaa haasteelliselta joissakin asioissa.

Hallinnon ohjausjärjestelmän yleiskuvan jälkeen on hyvä analysoida Leader-toiminnan hallintoa prosessinäkökulmasta. Seuraavissa alaluvuissa käsitellään Leader-toimintaa ryhmien valinnasta aina hanke- ja yritystukien käytännön hallintoon saakka.

3.2 Leader-ryhmien valinta

Ohjelmakauden 2014–2020 valmistelu toteutettiin Leaderin osalta poikkeuksellisen perusteellisesti. Prosessi sisälsi eri vaiheita mukaan lukien strategialuonnosten ulkoisen arvioinnin sekä ryhmille annettavan ryhmäkohtaisen kehittämispalautteen. Tarkoituksena oli näin parantaa strategioiden laatua sekä tukea toiminnan käynnistymistä sekä ryhmien tulevaa kehittymistä. Valmisteluprosessi itsessään siis tuki Leader-ryhmien hallintavalmiuksia, ja ryhmien valinnassa käytettiin sekä hallinnon että hallinnan työtapoja.

Maa- ja metsätalousministeriö käynnisti avoimella haulla epävirallisen Leader-ryhmien ja paikallisten strategioiden haun kesällä 2013. Sen tuloksena tulleet luonnokset strategioiksi arvioitiin ulkoisen arvioinnin prosessissa. Arvioinnin teki Helsingin yliopiston Ruralia-instituutti. Epävirallisen hakuvaiheen ja ulkoisen arvioinnin perusteella jokaiselle hakijalle annettiin palaute strategian kehittämiskohteista. Välittömästi sen jälkeen, kun Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma 2014–2020 oli toimitettu komissiolle, avattiin varsinainen haku ohjelmassa toimiviksi Leader-ryhmiksi ja paikallisiksi maaseudun kehittämisstrategioiksi keväällä 2014.

Hakukirjeessä asetettiin Leader-ryhmien hakemuksille kriteerit, jotka koskivat hakijaa, paikallista kehittämisstrategiaa ja hyvän paikallisen kehittämisstrategian tunnusmerkkejä. Näistä kaksi ensin mainittua oli pakollisia kriteerejä, kun taas hyvän strategian tunnusmerkkien täytyminen otettiin myönteisesti huomioon Leader-ryhmien rahoituskehystä määritettäessä. Lisäksi paikallisille kehittämisstrategioille oli määritelty ohjeellinen enimmäispituus, 15–20 sivua. Kriteerit on eritelty seuraavalla sivulla ([Taulukko 3](#)).

Taulukko 3. Paikallisen toimintaryhmän ja kehittämisstrategian kriteerit 2014–2020

I Paikallisen toimintaryhmän kriteerit
<p>Toimintaryhmän toiminta-alue on määriteltävä selkeästi ja sitovasti hakemuksessa.</p> <p>Alueen määrittelystä tulee ilmetä alueen asukasmäärä ja perustelut sille, että alue on paikalliselle toiminnalle ja osallisuudelle sopiva.</p> <p>Alueella on riittävät taloudelliset resurssit ja henkilöstöresurssit.</p> <p>Toimintaryhmän on oltava oikeustoimikelpoinen toimija.</p> <p>Kaikilla alueen toimijoilla tulee olla mahdollisuus liittyä toimintaryhmän jäseneksi.</p> <p>Jäsenmäärän tulee olla riittävän suuri ja laajapohjainen.</p> <p>Toimintaryhmän hallituksen on noudatettava ns. kolmikantaperiaatetta.</p> <p>Hallituksen pitää koostua tasapuolisesti seuraavien tahojen edustajista: paikallinen julkinen hallinto, yhteisöt (järjestöt, yhdistykset), maaseudun asukkaat.</p> <p>Periaatteet kolmikannasta ja hallituksen jäsenten säännöllisestä vaihtuvuudesta tulee näkyä yhdistyksen säännöistä sekä käydä ilmi hakuajankohdan hallituksen kokoonpanosta.</p> <p>Toimintaryhmällä on oltava riittävä taloudellinen osaaminen ja kyky hoitaa hallinnollisia tehtäviä.</p>
II Paikallisen kehittämisstrategian kriteerit
<p>Paikallinen kehittämisstrategia valmistellaan avoimesti ja laajasti sekä noudattaen alhaalta ylöspäin -periaatetta. Strategiassa tai sen liitteissä tulee kuvata valmisteluprosessi sekä siihen osallistuneet tahot.</p> <p>Strategian tavoitteiden ja rahoitettavien toimien tulee olla paikallisia tai paikallislähtöisiä.</p> <p>Paikallisen strategian täytyy keskittyä paikalliseen alueen kehittämiseen luoden edellytyksiä ja uusia malleja oman alueen kehittämiseen. Strategian tavoitteena on elämän laadun ja elinolojen parantaminen sekä sosiaalisen pääoman lisääminen mm. yhteisöllisen kehittämisen kautta.</p> <p>Strategiassa on kuvattava alueen nykytila ja sen analyysi SWOT-analyysiiä hyödyntäen.</p> <p>Toimintaryhmän valitsemien painopisteiden tulee nousta nykytilan analyysistä.</p> <p>Strategian tulee sisältää toimintaryhmän valitsemat selkeät kehittämisen painopisteet, mitattavissa olevat selkeät tuotos- ja tulostavoitteet.</p> <p>Strategiaan tulee sisältyä eriteltyt tavoitteet naisten, miesten ja nuorten toimenpiteille sekä mahdollisesti eri väestöryhmille kohdennettuja toimia.</p> <p>Strategian tavoitteiden ja toimenpiteiden tulee olla kestävän kehityksen periaatteiden mukaisia. Niiden tulee edistää horisontaalisia tavoitteita (innovaatiot, ilmastonmuutos, ympäristö)</p> <p>Strategiassa tai sen liitteissä tulee olla selkeä kuvaus siitä, miten yhteistyö, yhteensopivuus ja täydentävyys mukaan lukien yritystukien aluemääritys alueen muiden toimijoiden ja ohjelmien kanssa on järjestetty.</p> <p>Hakemuksessa tulee olla arvio julkisen rahoituksen kokonaistarpeesta sekä arvio yksityisen rahoituksen määrästä sekä arvio rahoituksen jakautumisesta ryhmän valitsemien painopisteiden välillä.</p> <p>Alueen kuntien ja kaupunkien on sitouduttava rahoittamaan 20 % toimintaryhmän julkisesta rahoituksesta.</p>
III Hyvän paikallisen kehittämisstrategian tunnusmerkkejä
<p>Strategia on selkeä ja looginen. Edellisten ohjelmakausien kokemukset on otettu huomioon.</p> <p>Strategia on toteuttamiskelpoinen ja realistinen, ja sisältää selkeästi uusia ajattelutapoja tai uusia ratkaisuja alueen kehittämiseen</p> <p>Strategiassa on kuvattu selkeästi yhteistyö eri tahojen kanssa.</p> <p>Strategiassa on suunnitelma, miten ohjelman toteutuksen aikana alueen asukkaita ja erilaisia väestö- ja toimijaryhmiä aktivoidaan ja osallistetaan oman alueensa kehittämiseen.</p> <p>Strategiaan sisältyy kansainvälistä ja alueiden välistä yhteistyötä ja niille on selkeät ja perustellut tavoitteet.</p> <p>Toimintaryhmällä on selkeät mittarit tavoitteiden toteutumisen seuraamiseksi ja suunnitelma strategian käytännön toteutuksesta.</p> <p>Strategiaan sisältyy alueen toimijoiden oppimissuunnitelma.</p> <p>Strategiaan sisältyy suunnitelma tiedottamisesta.</p> <p>Toimintaryhmä toteuttaa strategiaansa eri rahastojen ja muiden rahoituskanavien kautta.</p>

Maa- ja metsätalousministeriö oli jo lokakuussa 2013 asettanut valintakomitean, jonka tärkeimmäksi tehtäväksi tuli käytännössä arvioida Leader-ryhmien laatimat strategiat. Valintakomitean piti luoda perustelut myöhemmälle esitykselle ryhmien valinnasta ja resurssien jaosta. Komitea toimi maa- ja metsätalousministeriön puheenjohtajuudella, ja se koostui eri ministeriöiden, Maaseutuviraston (nyk. Ruokavirasto), aluehallinnon, sidosryhmien ja tutkimuksen edustajista. Leader-toimintaa hyvin tuntevia jäseniä siinä oli kaikkiaan 15.

Kuten yllä olevasta taulukosta näkyy, kriteerejä oli suuri määrä, ja ne vaihtelivat pakollisista kyllä/ei -kriteereistä strategian muotovaatimukseen sekä laadullisiin seikkoihin. Leader-ryhmien hakijaa ja paikallista kehittämisstrategiaa koskevat kriteerit olivat pitkälti kyllä tai ei -kriteerejä. Erityisesti paikalliseen kehittämisstrategiaan liittyvät kriteerit määrittivät strategian sisältöä, pitkälti samalla tavalla kuin EU-tason asetuksissa määritellään vaatimukset maaseutuohjelmille. Hyvä strategian tunnusmerkit sen sijaan olivat laadullisia kriteerejä. Strategian pisteytysperusteita ei kerrottu hakukirjeessä. Valintakomitean jäsenet arvioivat oman asiantuntemuksensa pohjalta jokaisen toimintaryhmän tekemän strategian yhteisen arviointimatriisilla, jonka sisältö perustui maa- ja metsätalousministeriön hakukirjeen kriteereihin. Pisteytyksen skaala oli 1–5, jossa 1= puutteellinen, 2= välttävä, 3= keskimääräinen, 4= hyvä ja 5= erinomainen. Jokaisesta tapauksesta myös keskusteltiin komitean kokouksissa. Lopputuloksena syntyi ryhmäkohtainen pisteytys, ja sen myötä hyvä käsitys strategioiden sisällöstä.

Hakuprosessissa huomioitiin aikaisempien ohjelmakausien kokemukset sekä arvioitiin strategia-asiakirjoja mahdollisimman tasapuolisesti. Prosessi oli myös vuorovaikutteinen. Paikalliset ryhmät saivat myös palautetta. Valintakomiteassa kiinnitettiin huomiota siihen, olivatko ryhmät reagoineet annettuun palautteeseen. Strategioihin piti myös sisällyttää erillinen oppimissuunnitelma. Kansallisena tavoitteena oli ottaa johtajuutta oppimisen edistämässä Leaderin kontekstissa.

Valintakomitean työskentelyyn perustuen syntyi virkamiesvalmisteluna lopulta ryhmäkohtainen suuntaa antava rahoituskehys ohjelmakaudelle 2014–2020. Siinä huomioitiin ryhmän oma arvio rahoituksesta, erityisesti sen realistisuus suhteessa strategiaan. Hyvä talouden ja hallinnon osaaminen huomioitiin myös. Mikään ryhmistä ei saanut alle 70 % hake-mastaan rahoituskehyksestä eikä yli 45 % enemmän kuin edellisellä (2007–2013) ohjelma-kaudella. Ryhmäkohtainen rahoituskehys on esitelty liitteessä 2 ([Liite 2 Leader-toiminnan talousarvion ja toteuman kuvaus](#)).

Haku- ja valintaprosessissa oli selkeästi nähtävissä pyrkimystä tukea Leader-ryhmien hallintakapasiteettia ja mahdollistaa systeeminen oppiminen. Lisäksi on nähtävissä hallintoviranomaisen pyrkimys tuloksellisuuteen jo valintaprosessissa, sillä Leader-ryhmien rahoituskehys riippui osittain paikallisen kehittämisstrategian laadusta. Valintaprosessi ei

kuitenkaan täysin onnistunut, sillä paikallisten kehittämisstrategioiden kriteerien pisteytystä ei ollut määritelty eikä siten myöskään kerrottu hakijoille etukäteen. Hakuvaiheessa ei ollut selvää, millä tavalla pisteytys konkreettisesti vaikuttaa rahoitukseen. Strategian laadua painottavan pisteytyksen seurauksena Leader-ryhmien rahoituskehysten erot korostuivat huomattavasti.

3.3 Kehystarkistukset

Maa- ja metsätalousministeriö jätti Leader-rahoituksesta noin 9 % eli 27 miljoonaa euroa (EU + valtio + kunta) reserviin, jaettavaksi kehystarkistuksissa hyvästä edistymisestä, työn laadun parantamisesta ja vaikuttavien tulosten perusteella. Reservi päätettiin jakaa kahdessa erässä, ja se on osittain riippuvainen Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmaan sisältyvästä suoritusvarauksesta eli ohjelmason välitavoitteiden saavuttamisesta. Ohjelmason suoritusvaraus tuli pakolliseksi maaseutuohjelmaan tällä ohjelmakaudella, mutta Leader-rahoituksen sisällyttäminen suoritusvarauksen piiriin oli kansallinen päätös.

Maa- ja metsätalousministeriö valmisteli kehystarkastuksen kriteerit vuoropuhelussa Leader-ketjun kanssa ja vahvisti kriteerit syksyllä 2015. Kehystarkistuksen kriteereillä pyrittiin rakentamaan kannustinjärjestelmä, jota kautta onnistuneet Leader-ryhmät saisivat lisärahoitusta suoritusvarauksesta. Kriteeristön pisteytys ja painotukset oli kerrottu etukäteen. Kriteerit ja niiden painokertoimet on esitelty lyhyesti alla olevassa taulukossa (Taulukko 4).

Taulukko 4. Kehystarkistuksen kriteerit.

Kriteeri	Painokerroin
1) Ryhmän hakema summa perusteluineen	0,35
1a) Lyhyt kuvaus strategian painopisteiden toteutumisesta.	
1b) Rahoituksen suunniteltu kohdentuminen ja toteutuma koko strategian painopisteisiin.	
1c) Ryhmän omat strategiaa edistävät toimet	
1d) Oppimissuunnitelman toimenpiteet ja niiden toteutuminen.	
2) Toiminnan vaikuttavuus	0,4
2a) Leader-hankkeiden ja yritystukien tuloksena syntyneiden työpaikkojen määrä	
2b) Uusien hakijoiden määrä (kpl, %-osuus kaikista hakijoista)	
2c) Hankkeissa hyväksyttyyn kustannusarvioon sisältyvä talkootyö (tuntia) suhteessa kokonaisrahoitukseen (pl. toimintaraha)	
2d) Teemahankkeiden lukumäärä ja teemahankkeiden toimenpiteitä toteuttavien yhdistysten määrä	
2e) Leader-ryhmän jäsenmaksun maksaneiden jäsenten määrä	
2f) Hallituksen kokousten keskimääräinen osallistumisprosentti/vuosi	
2g) Hallituksen jäsenten ja varajäsenten muu toiminta	
2h) Muiden rahoituslähteiden hyödyntäminen	
2i) Varojen sidonta- ja maksatusaste	
3) Taloudellinen ja hallinnollinen tehokkuus	0,15
3a) Toimintarahan tuki- ja maksuhakemusten lisäselvityspyyntöjen määrä	
3b) Leader-ryhmän kiintiöstä rahoitettavien hakemusten käsittelyaika	
3c) Leader-ryhmän ELY-keskukseen toimittamien tukihakemusten lisäpyyntöjen määrä	
3d) Sähköisten hakemusten %-osuus	
4) Itsearviointi	0,1
4a) Ryhmän oma itsearviointi ja laatutyö.	

Ensimmäisen lisäkehysten haku toteutettiin kesä–syyskuussa 2017. Kehystarkastuksen valmisteluryhmä käsitteli hakemukset ja teki esityksen Leader-ryhmien lisäkehyksistä. Maa- ja metsätalousministeriö valmisteli esityksen pohjalta suunnitelman, jonka jälkeen kävi ilmi, että valmistelu perustui osin virheellisiin seurantatietoihin. Lisäkehysten jaosta tehtiin myös Helsingin hallinto-oikeuteen valitus, joka keskeytti asian valmistelun. Valitus peruttiin toukokuussa 2019, jonka jälkeen maa- ja metsätalousministeriö jatkoi asian valmistelua korjattujen seurantatietojen perusteella. Lisäkehystä haki 46 Leader-ryhmää, joista pisteytyksen perusteella 32 ryhmää saa lisärahoitusta. Lisäkehysten suuruus vaihteli 34 000 euron ja 550 000 euron välillä, kuitenkin maksimissaan 10 % Leader-ryhmän alkuperäisestä suuntaa antavasta rahoituskehyksestä. Lisäkehysten jakautuminen Leader-ryhmille on esitelty liitteessä 2 (Kuva 15). Toinen lisäkehys tuli hakuun vuonna 2019, ja päätökset sen jaosta tehdään vuonna 2020.

Kehystarkasteluprosessi sai kritiikkiä osakseen Leader-ryhmien haastatteluissa ja kyselyiden avoimissa vastauksissa. Erityisesti lisäkehysten viivästyminen harmitti, mutta myös kehystarkastuksen kriteereitä kyseenalaistettiin. Haastatteluissa nousi esiin, että osa kriteereistä ei ole täysin Leader-ryhmän hallittavissa (esimerkiksi lisäselvityspyyntöjen määrä, joka riippuu myös hakijoista sekä ELY-keskuksista) ja että kehystarkastuksen kriteerit palkitsivat etupainoitteisesta rahankäytöstä.

Kehystarkastuksen kriteerien tarkempi analyysi paljastaa, että kriteeristö ja sen pisteytykset ovat huomattavan kompleksisia. Kriteereitä oli paljon, ja ne eivät muodostaneet selkeitä kokonaisuuksia. Kriteeristöä ei käynyt ilmi selkeästi, minkälaisesta työstä tai tuloksista Leader-ryhmiä palkitaan. Lisäksi kriteeristö sisälsi niin määrällisiä kuin laadullisia elementtejä, ja osa kriteereistä korreloi keskenään. Mikäli seuraavalla ohjelmakaudella Leader on mukana kehystarkastuksessa, tulisi kriteeristöä selkeyttää ja yksinkertaistaa. Ensimmäisenä tulisi kirkastaa idea siitä, mistä Leader-ryhmiä palkitaan. Sen jälkeen päätetyt asiat tulisi operationalisoida mahdollisimman loogiseksi ja selkeiksi kokonaisuuksiksi. Mittariston tulisi oleellisesti liittyä mitattavaan konseptiin, ja jokaisen kriteerin pisteytys tulisi määritellä selkeästi etukäteen.

3.4 Toimintaraha

Toimintaraha eli toimenpiteen 19.4 alainen tuki myönnetään avustuksena Leader-ryhmälle toimintakustannuksiin. Nämä kustannukset sisältävät strategian hallinnoinnista ja toimeenpanosta aiheutuvat kustannukset, henkilöstökustannukset, koulutus-, tiedotus- ja viestintäkustannukset sekä strategian seurantaan ja arviointiin liittyvät kustannukset sekä vuokrat, matka- ja kokouskulut sekä toimistokulut. Manner-Suomen Leader-ryhmien toimintaraha on pääsääntöisesti 22 % julkisesta rahoituksesta, mutta rahoituskehykseltään

tai toiminta-alueeltaan suurilla ryhmillä toimintarahen osuus on kuitenkin 15–18 %. Toimintarahen osuutta nostettiin 15 ryhmän kohdalla siksi, että rahoituskehykseltään pienten ryhmien toimintarahen osuus turvaisi ryhmän toimintaedellytykset.

Manner-Suomen Leader-ryhmille myönnettiin ryhmien toimintarahaan suuntaa antavissa rahoituskehyksissä vuosina 2014–2018 yhteensä 33,56 miljoonaa euroa julkista rahoitusta. Keskimäärin ryhmille on myönnetty toimintarahaa noin 620 000 euroa. Leader-ryhmien välillä on suuria eroja toimintarahen määrässä. Suurimmillaan toimintaraha on 1,67 miljoonaa euroa ja pienimmillään 642 000 euroa (Liite 2, Kuva 18). Tämän päälle tulee toimintarahen kehystarkistus, jolla eroja hieman tasattiin.

Tällä ohjelmakaudella Leader-ryhmien toimintaraha hallinnoidaan kokonaan Ruokavirastosta. Se tarkoittaa sitä, että Leader-ryhmät toimittavat toimintarahahakemuksensa Ruokavirastolle, joka tekee päätökset ja seuraa sen toteumaa.

Leader-ryhmien vuosiraporteissa, haastatteluissa ja kyselyissä nousi esiin, että toimintarahen siirto ELY-keskuksilta Ruokavirastolle oli ohjelmakauden alussa haastavaa. Toimintarahen maksatuksissa oli suuria viiveitä, mikä hankaloitti Leader-ryhmien toimintaa. Lisäksi Leader-ryhmille lähetetyn kyselyn avoimissa kommentteissa mainittiin useamman kerran toimintarahen maksatukseen liittyvän hallinnollisen taakan suuruus. Hallinnollisen taakan nähtiin kasvaneen sen jälkeen kun toimintaraha siirtyi ELY-keskuksilta Ruokavirastolle. Ryhmät kokivat, että Ruokavirastossa toimintarahaa kohdellaan hanketukena, jolloin siihen liittyy paljon yksityiskohtaisia sääntöjä ja todistamisvelvoitetta kulujen oikeellisuudesta. Hankaluuksia on Leader-ryhmille tuottanut myös toimintarahen hyväksyttävät kustannukset. Myös toimintarahen suhde muihin Leader-ryhmän suunnittelemiin ja toteutamiin hankkeisiin aiheuttaa hankausta. Ryhmät pitävät tarkkaa tunti- ja kulukirjanpitoa niin toimintarahen alaisesta aktivointi- ja hankeneuvontatyöstä kuin omasta hanketoiminnastaan ja sitä kautta osoittavat palkka- ja yleiskustannuksia muille hankkeille. Toimintarahaan liittyvän hallinnon nähtiin syövän resursseja kehittämistyöstä. Tulevaisuudessa olisi kin tärkeää, että toimintarahen hallinnollista taakkaa vähennettäisiin Ruokaviraston ja Leader-toimijoiden yhteistyöllä. Lisäksi Ruokaviraston hallinnollisten tulkintojen ja säädösten tulisi olla sellaisia, että ne mahdollistaisivat Leader-periaatteiden toteutumisen ja Leader-ryhmän kehittäjäroolin. Liiallisella toimintarahen hallinnoinnilla se ei ole mahdollista.

ELY-keskukset eivät ole enää tällä ohjelmakaudella mukana toimintarahaketjussa lainkaan, mikä jossakin määrin hiertää ELY-keskuksia. Suurimpana ongelmana nähtiin se, että Leader-ryhmien omasta rahoituskiintiöstään rahoitettujen oman toiminnan hankkeista päätäessään ELY-keskukset joutuvat tekemään päätöksiä vajavaisilla tiedoilla, sillä ne eivät näe Leader-ryhmien toimintarahen tilannetta Hyrrässä. Päätöstä tehdessään ELY-keskuksille olisi tärkeää tietää, miten toimintarahen käyttö on edennyt ja täten varmistua, että Leader-ryhmän hanke on tehty aidosta hanketarpeesta eikä toimintarahen kassavajetta

paikkaamaan. Tulevaisuudessa olisikin suositeltavaa, että ELY-keskukset saisivat Leader-ryhmän toimintarahan tilanteen Leader-ryhmien omista hankkeista päättäessään. Tämä voisi tapahtua esimerkiksi siten, että Leader-ryhmä lähettää toimintarahan tilanteesta kertovan selvityksen tai Ruokavirasto antaa asiasta lausunnon hakuvaiheessa.

3.5 Hankehallinto

Seuraavalla sivulla (Kuva 7) on kuvattu Leader-ryhmästä rahoitusta hakevien, Leader-ryhmän, ELY-keskuksen sekä Ruokaviraston tehtävät pääpiirteittäin hankkeen eri vaiheissa. Prosessi on samanlainen sekä yritys- että hanketuille. Niissä tapauksissa, joissa Leader-ryhmä on itse tuen hakija (kansainväliset hankkeet, oman tuotannon hankkeet ja teemahankkeet), ELY-keskus tekee hankepäätöksen ja Leader-ryhmä toimii hankehakijana/ toteuttajana.

Leader-ryhmällä on maaseuturahoituksen osalta aktivoiva (kehittäjärooli) ja hallinnoiva rooli. Valmisteluvaiheessa ryhmä aktivoi potentiaalisia hankehakijoita ja neuvoo hankkeen hakemisessa. Ryhmä päättää mahdolliset hakujaksot ja tiedottaa rahoitusmahdollisuuksista sekä tukiehdoista. Tämän jälkeen tuenhakija ottaa yhteyttä Leader-toimistoon, jossa keskustellaan idean rahoituskelpoisuudesta ja neuvotaan hakijaa hakemuksen laatimisessa. Hakuvaiheessa hankehakija jättää hakemuksen Hyrrä-järjestelmään ja saa siitä vireilletuloilmoituksen. Hakemuksen vireilletulon jälkeen hakija voi alkaa toteuttamaan hanketta omalla riskillään. Leader-hallitus käsittelee hakemuksen, tekee siitä päätöksen ja antaa lausunnon ELY-keskukselle. Hakija täydentää hakemusta tarvittaessa. Ryhmät puoltavat hankkeita tai hylkäävät ne hallituksen käsittelyn jälkeen, mutta virallinen tukipäätös tulee ELY-keskukselta laillisuustarkastusten jälkeen. Toimeenpanovaiheessa hanke-toteuttaja toteuttaa hanketta ja tekee maksatushakemukset suoraan Hyrrään, jonka jälkeen ELY-keskus tekee maksatuspäätöksen ja Ruokavirasto maksaa tuen hanketoteuttajalle. Leader-ryhmät eivät ole suoranaisesti hankkeiden maksatusketjussa mukana, mutta ne antavat hankkeiden maksatushakemuksiin neuvontaa ja maksavat hankkeille kuntarahan. Raportointivaiheessa hanketoteuttaja raportoi hankkeesta Hyrrään. Leader-ryhmät sen sijaan raportoivat rahoittamistaan hankkeista vuosiraporteissaan.



Kuva 7. Hankehallinnon ketju

Hanketyössä korostuu Leader-ryhmien ja ELY-keskusten yhteistyö sekä Ruokaviraston toiminta maksajavirastona. Ruokavirastolla on myös tärkeä rooli Hyrrä-tietojärjestelmän kehittäjänä ja ylläpitäjänä. Ruokavirasto myös kouluttaa jatkuvasti ELY-keskuksia ja Leader-ryhmiä videokoulutuksilla ajankohtaisista tai haasteellisiksi koetuista aiheista. Hankeketju toimii pääosin hyvin. Haasteellisia kohtia hankeketjussa ovat maksatusneuvonta, hankkeiden seuranta sekä ELY-keskusten päätöksenteko hankkeille. Näissä kohdissa hallinnon ohjausjärjestelmässä on epäselvyyksiä, mikä on johtanut haasteellisiin tilanteisiin.

Siinä missä edellisellä ohjelmakaudella Leader-ryhmillä oli rooli hankkeiden maksatuksessa, tälle ohjelmakaudelle Leader-ryhmät poistettiin tästä ketjusta. Leader-ryhmien kuitenkin odotetaan neuvovan hanketoteuttajia maksatushakemusten tekemisessä. Tämä vie Leader-ryhmiltä huomattavasti resursseja. Lisäksi useissa ELY-keskuksissa on oltu tyytymättömiä Leader-ryhmien tekemään maksatusneuvontaan, ja haastattelujen ja kyselyn perusteella voidaan todeta, että ELY-keskukset ovat olleet huolestuneita maksatushakemusten puutteista tällä ohjelmakaudella. Lisäksi Ruokaviraston seurantatiedoista on nähtävissä, että Leader-ryhmien rahoittamien hankkeiden maksatushakemusten käsittely kestää ELY-keskuksissa keskimäärin pidempään kuin ELY-keskusten rahoittamien hankkeiden.

Maksatushakemuksista ei ole saatavilla kattavaa tietoa koko ohjelmakauden ajalta, koska tarkempi seuranta aloitettiin ohjelmakauden jo ollessa käynnissä. Alla olevasta taulukosta (Taulukko 5) näkyvät Leader-ryhmien hankkeiden käsittelyajat, jotka on laskettu ensimmäisestä päätöksen saaneesta tukihakemuksesta hankkeen päätöspäivään saakka. Mahdollisten muutospäätösten käsittelyaikaa ei ole huomioitu, eikä luvusta pysty erottamaan lisätietopyyntöjen osuutta käsittelyajasta. Taulukosta näkyy, että keskimäärin nopeimmat käsittelyajat ovat kehittämishankkeilla ja yritystuilla.

Taulukko 5. Leader-ryhmien hankkeiden käsittelyajat (tilanne 30.8.2019)

Viranomainen	Keskimääräinen käsittelyaika (päivä)			
	Kaikki	Kehittämishanke	Teemahanke	Yritystuki
Ruokavirasto, toimintaraha	321			
Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus	228	232	349	209
Etelä-Savon ELY-keskus	176	165	344	139
Hämeen ELY-keskus	213	187	289	299
Kaakkois-Suomen ELY-keskus	146	136	271	150
Kainuun ELY-keskus	146	155	123	138
Keski-Suomen ELY-keskus	160	151	204	168
Lapin ELY-keskus	193	148	264	237
Pirkanmaan ELY-keskus	271	257	306	289
Pohjanmaan ELY-keskus	148	139	215	160
Pohjois-Karjalan ELY-keskus	227	224	335	178
Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus	199	187	186	214
Pohjois-Savon ELY-keskus	139	118	177	153
Satakunnan ELY-keskus	174	183	152	157
Uudenmaan ELY-keskus	181	175	282	174
Varsinais-Suomen ELY-keskus	185	182	253	190
Koko maa	195	182	263	199

Koska hanketoteuttajat lähettävät sekä maksatushakemukset että hankkeen toteumaindikaattorit suoraan Hyrrä-järjestelmässä, Leader-ryhmille on edellistä ohjelmakautta haastavampaa seurata rahoittamiensa hankkeiden etenemistä. Tosin Leader-ryhmien tehtävänä on hyväksyä hankkeiden indikaattorit tälläkin ohjelmakaudella, mutta ilman säännöllistä, maksatuksiin liittyvää seurantaa, se on haasteellista.

Lisäksi haastatteluissa ja kyselyissä nousi esiin, että jotkut Leader-ryhmät kokivat ELY-keskusten päätöksenteon olevan vaihtelevaa, eli ELY-keskusten linjaukset vaihtelevat keskenään. Joskus ELY-keskukset tekevät myös säädöksiin tai kilpailun vääristymiseen vedoten Leader-ryhmien suositusten vastaisia päätöksiä. ELY-keskuksen velvollisuutena on tehdä

kielteinen päätös, jos hankkeen laillisuustarkastelussa ilmenee lainvastaista toimintaa tai jos tuen myöntäminen olisi vastoin Euroopan unionin tai kansallista lainsäädäntöä.

3.6 Leader-toiminnan omat tukimuodot: teemahankkeet

Useimmat Leader-ryhmät (45 kpl) ovat toteuttaneet teemahankkeita eli sellaista kehittämishanketta, jossa kootaan yhteen suurempaan, Leader-ryhmän hallinnoimaan, hankkeeseen useiden yhteisöjen pienempiä kehittämistoimenpiteitä tai yleishyödyllisiä investointeja alahankkeiksi ja tuetaan niiden toteuttamista. Teemahankkeen avulla yleishyödylliset tahot, kuten yhdistykset, seurakunnat, järjestöt ja säätiöt tai julkiset tahot voivat toteuttaa pieniä yleishyödyllisiä investointi- tai kehittämishankkeita, jotka palvelevat alueen toimijoita ja asukkaita. Teemahankkeisiin on mahdollista hakea erityistä koordinoitirahoitusta Leader-ryhmälle. Tällä on pyritty kattamaan teemahankkeiden koordinointiin ja hallinnointiin liittyvät kulut.

Elokuun 2019 loppuun mennessä 163 teemahankkeelle ja 127 teemahankkeen koordinoitiosalle oli myönnetty rahoitusta 11,3 miljoonaa euroa. Tästä 9,1 miljoonaa euroa oli tukea alahankkeille ja 2,2 miljoonaa euroa teemahankkeiden koordinointiin (Liite 2, Taulukko 19). Eniten teemahankkeita on toteutettu alatoimenpiteessä 7.4 maaseudun palvelut. Valtaosa teemahankkeista sisälsi pieninvestointeja ja liki puolet kohdistuivat jollakin tapaa kyliin ja niiden toimintaan. Muita tärkeitä teemahankkeiden teemoja ovat virkistys, vapaa-aika, liikunta, lapset ja nuoret sekä tapahtumat.

Leader-ryhmät käyttävät teemahankkeita sekä aktivoimaan toimintaa strategisesti paikallisen kehittämisstrategian painopisteisiin että mahdollistamaan matalan kynnyksen hanketoiminnan ruohonjuuritasolla ja hyödyttämään paikallisia yhteisöjä. Teemahankkeet ilmentävät Leader-periaatteista eniten paikallisuutta sekä alhaalta-ylös-periaatetta. Osa teemahankkeista toteuttavista Leader-ryhmistä on käyttänyt niitä säännöllisesti ruohonjuuritason kehittämisvälineenä (esimerkiksi Vaara-Karjalan Leader, Leader Karhuseutu ja Keski-Karjalan Jetina). (Liite 2, Kuva 30).

Hyrrä-tietokannan indikaattoritietojen mukaan elokuun 2019 loppuun mennessä yhteensä 126 teemahankkeessa on tehty liki 118 000 tuntia talkootöitä, ja näihin hankkeisiin on osallistunut 2 483 organisaatiota. Teemahankkeiden avulla on saatu Leader-toimintaan 942 uutta toimijaa.

Myös teemahankkeisiin heijastuu hallinnon ja hallinnan välinen kitka. Teemahankkeet ovat nimittäin erinomainen paikallinen kehittämisväline, jonka avulla saadaan pieniäkin toimijoita innostettua mukaan maaseudun kehittämistoimintaan eli ne tukevat ryhmien

kehittäjäroolin toteutumista. Leader-ryhmällä on tärkeä rooli teemahankkeiden synnyssä, sillä ryhmät aktivoivat, tiedottavat ja innostavat paikallisia toimijoita hakemaan rahoitusta omiin tarpeisiinsa. Toisaalta, teemahankkeet ovat hallinnollisesti raskaita Leader-ryhmälle, joka joutuu toimimaan sekä hankehakijana, hankkeen hallinnoijana sekä pahimmassa tapauksessa välirahoittajana.

Hallinnon ja hallinnan välinen kitka näkyy myös Leader-ryhmien suhtautumisessa teemahankkeisiin. Siinä missä toiset näkevät teemahankkeet pienellä rahalla paljon tuloksia tuottavina ja paikalliseen kehittämiseen innostavina matalan byrokratian hankkeina pienille ja uusille toimijoille, toiset Leader-ryhmät kokevat teemahankkeet raskaina ja hankkeina hallinnoida. Osa Leader-ryhmistä ei ole toteuttanut yhtään teemahanketta, koska kokee ne tarpeettomina tai liian haasteellisina hallinnoinnin kannalta.

Haastatteluissa ja Leader-ryhmille osoitetussa kyselyssä nousi esiin se, että teemahankkeet kohdistuvat toisaalta etenkin pienemmille toimijoille, ja niiden avulla on saatu uusia hankkeita Leader-ryhmän hankkeisiin. (Liite 3 Kyselyjen purut) Lisäksi teemahankkeet vastaavat toimijoilta nouseviin tarpeisiin, mutta toisaalta niitä käytetään myös ohjaamalla niitä strategian vähemmän haettuihin painopisteisiin. Teemahankkeita pidettiin useissa kommentteissa tarpeellisina ja perusajatukseltaan hyvinä, mutta niihin liittyvää, etenkin Leader-ryhmälle, ja osin osatoteuttajille koituvaa hallinnollista taakkaa pidetään tukimuodon ongelmana. Leader-ryhmien kyselyssä noin neljä kymmenestä (42 %) oli täysin eri mieltä väittämän 'Teemahankkeen hallinnollinen taakka Leader-ryhmälle on ollut vähäinen' kanssa ja hieman harvempi jokseenkin eri mieltä (39 %) sekä vain 5 % samaa mieltä. Leader-ryhmien kyselystä nousi esiin myös se, että ne Leader-ryhmät, joissa on vähemmän työntekijöitä, kokevat teemahankkeiden hallinnollisen taakan suurempana kuin ne ryhmät, joissa on enemmän työntekijöitä. Teemahanke työllistää Leader-ryhmiä niin aktivointi-, haku-, kuin maksatusvaiheessa. Leader-ryhmä hoitaa myös Hyrrä-järjestelmän käytön teemahankkeissa, mikä haastatteluissa koettiin sekä haasteellisena että työllistävänä.

Teemahankkeiden toteuttamisessa on ollut erilaisia haasteita, jotka ovat liittyneet hankkeiden vähäisyyteen ja maksatusten viivästymiseen, mutta myös toimintaympäristön olosuhteisiin, esimerkiksi lupiin, liittyviä haasteita on koettu. Myös alahankkeiden viivästymisen tai peruuntuminen on hankaloittanut teemahankkeiden toteuttamista. Teemahankkeiden hallinnollista taakkaa Leader-ryhmälle kasvattavat haastavat vastuukysymykset, sillä teemahankkeessa Leader-ryhmä on hanketoimija. Näin ollen se kantaa myös juridisen vastuun hankkeen toteuttamisesta. Kun alahankkeita on paljon, juridinen vastuu mutkistuu entisestään. Lisäksi jotkut Leader-ryhmät ovat päättäneet toimia välirahoittajana eli ne ovat maksaneet alahankkeille tukea ennen kuin Ruokavirasto on toteuttanut maksatukset Leader-ryhmälle. Eräät Leader-ryhmät ovat hillinneet teemahankkeiden kuormitavuutta linjaamalla, että hankkeiden toimenpiteiden tulisi olla esimerkiksi minimissään 5 000 euron suuruisia, jotta teemahankkeista voitaisiin karsia pienimmät toimenpiteet pois.

Toisaalta, pienempien alahankkeiden pois rajaaminen on vastoin itse teemahankkeen ideaa eli pienten hankkeiden mahdollistamista. Onnistuneen teemahankkeen keinoksi arvioitiin erään Ruokaviraston asiantuntijan toimesta toteuttajien määrän tiukkaa hallintaa niin, että yhdelle teemahankkeelle otettaisiin mielellään vain 10–15 toteuttajaa. Parissa Leader-ryhmän vuosiraportissa mainittiin, että teemahankkeiden maksatuksen ongelmat ja myöhästymiset Ruokavirastosta Leader-ryhmille on johtanut kassavirtaongelmiin ja pahimmillaan työntekijöiden lomautukseen. Ruokavirasto nimittäin priorisoi hanke- ja yri- tystuet teemahankkeiden edelle Hyrrän toteutuksessa.

ELY-keskukset näkevät teemahankkeet pääosin positiivisina, vaikka niiden on koettu työllistäneen myös ELY-keskuksen asiantuntijoita melko paljon. ELY-keskusten kyselyssä teemahankkeille saatiin erittäin laaja tuki. ELY-keskuksille toteutetussa kyselyssä selvisi, että Leader-toiminnan tulevaisuudelta toivottiin eniten voimakkaampaa suuntautumista paikallisten pienten toimenpiteiden (esimerkiksi paikalliset teemahankkeet) (92 % samaa mieltä) sekä yhteisöllisten hankkeiden ja toimintamuotojen (92 % samaa mieltä) tukemiseen. (Liite 3 Kyselyjen purut)

Haastatteluissa toivottiin uudella ohjelmakaudella turvattavan teemahankkeen hallinnoinnin koordinoitiosaa, jonka nähtiin olevan välttämätön Leader-ryhmälle. Haastatteluissa myös toivottiin ”hyvin simppeleitä täsmähankkeita”, esimerkiksi investointeja, jotka olisi kasattu yhteen teemahankkeeseen. Haastatteluissa näkyivät toiveet pienistä täsmäinvestoinneista tietyllä teemalla, selkeästä kertakorvausmenettelystä ja mahdollisimman kevyestä hallinnosta.



Kuva ©Maaseutuverkosto, Yrjö Tuunanen

3.7 Yritystukien merkitys Leader-toimintatavan toimivuudelle ja vaikuttavuudelle

Leader-ryhmillä on käytössään kolme erilaista yritysrahoitukseen suunnattua tukimuotoa. Fyysisen omaisuuden investointien osalta Leader-ryhmissä tuetaan maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden jalostusta, markkinoille saattamista ja kehittämistä. Tila- ja yritystoiminnan kehittämisen osalta Leader-ryhmissä on käytössä yrityksen perustamistuki maatalouden ulkopuoliseen yritystoimintaan maaseutualueilla sekä investoinnit maatalouden ulkopuolisen yritystoiminnan perustamiseen ja kehittämiseen. Leader-toimintaan osoitetusta 229,9 miljoonasta eurosta julkista tukea tila- ja yritystoiminnan kehittämiseen oli syyskuun 2019 loppuun mennessä myönnetty noin 33,6 miljoonaa euroa (18 %) ja investointeihin noin 2,34 miljoonaa euroa (1 %). Tarkemmat tiedot myönnöistä ja maksuista toimenpiteittäin ja hanketyypeittäin sekä tukitoimenpiteiden kohdistuminen eri toimialoille ovat nähtävissä liitteessä 2 (Taulukko 17). Leader-ryhmien myöntämien yritystukien määrät vaihtelevat huomattavan paljon eri ryhmien välillä, ja näin ollen myös niiden paikallinen merkitys on erilainen. Tämä asettaa omat haasteensa tuen merkityksestä annetuille arvioille Leader-toiminnassa, kun eri alueiden toimijat peilaavat arvioinnin kysymyksiä hyvin erilaiseen käytettävissä olevaan yritysrahoitusvälineiden mittakaavaan. Yrityshankkeiden aikaansaatamat työllisyysvaikutukset ja investointien mukanaan tuomat yritystoiminnan kehittymisen vaikutukset ovat luonteeltaan konkreettisia ja indikaattoreilla mitattavissa olevia vaikutuksia. Niistä myös koituu aluetaloudelle suoria ja välillisiä hyötyjä, joista osa realisoituu jo lyhyelläkin aikavälillä. Muun muassa nämä seikat tekevät yritysrahoitusvälineistä Leader-toiminnassakin muusta toiminnasta poikkeavan tukimuodon, joka myös kerää koko Leader toiminnan kentässä ja hallinnossa hyvin erilaisia näkemyksiä. Hallinnon ja hallinnan välinen hankaus kulminoituu yritystukiin. Siinä missä yritystuet nähdään paikallisen elinkeinojen kehityksen kannalta ensiarvoisen tärkeinä, hallinnollisesta näkökulmasta Leader-ryhmän yritystukien myöntöä problematisoidaan.

Näkemykset yritysrahoitusvälineiden kuulumisesta Leader-ryhmien tukimuotoihin

Yritysrahoitusvälineiden kuuluminen Leader-ryhmien välineisiin nähtiin haastateltavien keskuudessa yleisesti ottaen positiivisessa valossa. Kriittisimmin asiaan suhtautuvat ELY-keskusten edustajat. Haastateltavien keskuudesta nousi useita erilaisia näkökulmia niiden merkityksestä Leader-toimintatavalle. Useampi haastateltava nosti esille yritysrahoitusvälineiden ja rahoituksella aikaansaattavan merkityksen erityisesti kuntien kanssa kuntarahasta käytäville keskustelulle. Yritysrahoitusvälineiden nähtiin mm. motivoivan kuntia ja Leader-ryhmien näkökulmasta aikaansaadut tulokset nähtiin myös toiminnan julkisuus-kuvan kannalta tärkeinä niiden osoittaessa myös toiminnan taloudellista vaikuttavuutta esimerkiksi työpaikkojen muodossa. Yritysrahoitusvälineiden kuntien suuntaan perusteluna käyttämisen ohella nousi kuitenkin esille myös Leaderin ainutlaatuisuus yhteisöllisenä rahoittajana, ja tärkeä rooli esimerkiksi talkootyön moottorina. Haastatteluissa nousi

esille yritysrahoitusvälineiden merkitykseen Leader-ryhmille liittyen myös mm. ryhmien toimiminen matalan kynnyksen neuvojana ja lähellä kaikkein pienimpiäkin yrittäjiä.

“Vaikuttavuuden osalta yritystuet ovat se keino, jolla Leader-ryhmät saavat kovaa faktaa kuntarahoituksen perusteluksi. Vaikka yritystukien tulokset kalpenevat talkootuntien määrälle ja muille Leader-toiminnalle omintakeisille asioille, ei niiden avulla toimintaa saada yhtä hyvin perusteltua.” -ELY-keskuksen edustaja

Useissa haastatteluissa nousi kuitenkin esille ELY-keskusten ja Leader-ryhmien väliset jännitteet yritystukiin liittyen. Haastateltavien mukaan osassa ELY-keskuksia hoidettaisiin yritysten rahoittaminen kokonaan itse. Perusteluina tälle on yleensä esitetty se, että Leader-toimijoilla ei katsota ELY-keskuksissa olevan riittävää pätevyyttä yritystukien vaatimaan tilinpäätöstietojen arviointiin. Lisäksi Leader-ryhmien osaamista markkina- ja kilpailutilanteen analyysiin sekä tarvittavan elinkeinojen kehittämisenäkemyksen omaamista epäiltiin joissakin tapauksissa.

Ryhmien välillä todettiin kuitenkin myös olevan paljon eroja yritysrahoitusvälineisiin liittyvässä osaamisessa, rahoituskehyksessä ja roolissa paikallisessa yritysneuvonnassa. Esille nousi myös se, että maallikkohallitukselta ei voida odottaa samanlaista osaamista tilinpäätösten arviointiin kuin ELY-keskuksen virkamiehillä on. Hallintoon liittyen yritystuista nousi esille myös se, että Leader-ryhmissä ja niiden hallituksissa voivat tulla myös jääviysasiat vastaan pienillä paikkakunnilla, ja ELY-keskuksissa tämänkaltaiset asiat ovat helpommin vältettävissä. Osa haastateltavista näki myös Leader-ryhmien ja ELY-keskusten jakaman yritysrahoituksen keskenään päällekkäisenä toimintana.

*“Itse ottaisin yritystuet pois ryhmiltä. Tiedostan tosin kyllä, että monet Leader-ryhmät hoitavat käytännössä koko seutukunnan yritysneuvontaa. Esimerkiksi Etelä-Suomessa kehykset ovat kuitenkin niin onnettomia, että ei vaan ole realistista, että Leader-ryhmällä olisi osaamista yritysneuvontaan. Hallituksillakaan ei tarvittavaa asiantunte-
musta yleensä ole” -ELY-keskuksen edustaja*

Leader-toimintaa ulkopuolisin silmin tarkastelevat tahot eli sidosryhmät, kuntapäättäjät ja kuntatoimijat näkivät melko samaan tapaan Leader-toiminnan tunnettuuden paikallisten pienyrittäjien keskuudessa. Väitteen ‘paikallinen Leader-toiminta tuttua oman alueen pienyrittäjille kanssa täysin tai jokseenkin samaa mieltä’ oli kaikista tahoista hieman yli kolmannes (35–37 %). Neutraalisti suhtautuneita ja väitteen kanssa jokseenkin eri mieltä olleita oli myös kaikissa ryhmissä melko tasaiset osuudet. Tämän perusteella Leader-ryhmien tunnettavuuden edistämiseksi voitaisiin tehdä vielä enemmän työtä, mutta toisaalta on myös huomioitava ryhmissä käytettävissä olevan yritysrahoituksen vaihteleva määrä ja suhteutettava realistista tunnettavuuden tasoa siihen.

Toinen Leader-toiminnan ulkopuolisille tahoille yritysrahoitusvälineisiin liittyvä väite kuului seuraavasti: Leader-toiminta on lisännyt ihmisten yritteliäisyyttä ja paikallista yritystoimintaa. Väitteen kanssa eniten täysin tai jokseenkin samaa mieltä olivat sidosryhmien edustajat (67 %) ja kuntatoimijat (56 %). Kuntapäätäjistäkin melkein puolet (49 %) oli väitteen kanssa täysin tai jokseenkin samaa mieltä. Täysin eri mieltä väitteen kanssa olivat vain muutamat yksittäiset vastaajat (1 %). Vastausten perusteella Leader-toiminnan kohdistuminen myös paikallisen yritystoiminnan edistämiseen on tunnustettu melko laajasti.

Leader-ryhmien paikallisten yritystukien hallinnoinnin onnistuneisuus

Leader-ryhmät ovat myöntäneet yritystukia aktiivisesti. Ohjelmakauden tavoitetasoon nähden toteuma-aste oli 228 % vuoden 2018 loppuun mennessä. Maaseutuohjelman aluetaloudellisia vaikutuksia tutkivan arvioinnin mukaan syntyneiden uusien työpaikkojen osalta ollaan jäljessä tavoitteesta. Suosituksena on, että Leader-toimia kohdistettaisiin työllistävämpään yritystoimintaan, esimerkiksi palvelualoille.¹⁰ Elokuuhun 2019 mennessä Leader-ryhmien rahoittamien yritystukien myötävaikutuksella on luotu 3 593 työpaikkaa. Lisäksi tuloksena on ollut 2 514 ympärivuotista ja 2 712 kausiluonteista vuodepaikkaa (Liite 2, Taulukko 13). Leader-ryhmien paikallisten yritystukien hallinnoinnin onnistuneisuus jakoi haastateltavien mielipiteitä ja haastateltavien kokemuksiin vaikuttanee osaltaan myös se, millä alueella haastateltavat toimivat. Muutamat haastateltavat kokivat hallinnoinnin toimivan hyvin ja sujuvassa vuoropuhelussa ELY-keskuksen kanssa. Leader-ryhmien ja ELY-keskusten yhteistyön toimivuutta pidettiin muutoinkin luonnollisesti olennaisena osana sujuvaa yritysrahoitusvälineiden hallinnointia.

Haastateltavat, jotka eivät pitäneet hallinnointia onnistuneena, nostivat esille mm. pienten ryhmien rajalliset resurssit ja yritystukien arviointiin ja hallinnointiin tarvittavan osaamisen, erityisesti liiketoimintaosaamisen, puutteen. Osaamiskysymystä pidettiin hallinnoinnin onnistuneisuuden kannalta tärkeänä. Yritystukien hallinnoinnissa todettiin tarvittavan osaamista tilinpäätöstietojen tulkintaan ja parhaassa tapauksessa Leader-ryhmällä olisi-kin mahdollisuus oman yritysneuvojan palkkaamiseen. Esille nousi myös se, kuinka maallikkohallituksissa on olemassa riski asioiden väärin ymmärtämiseen tai tunnepitoiseen suhtautumiseen tukien myöntämisessä. Lisäksi Leader-ryhmien toimintaympäristöt ovat erilaisia – osasta kunnista puuttuu yritystoiminnan kehittämiskumppani tai yritysneuvoja. Alueilla, joilla on olemassa yritysneuvontaverkostoja ja -toimijoita, Leader-ryhmät ovat tyyppillisesti tiiviisti mukana verkostoissa.

Osa haastateltavista pureutui kysymyksen yhteydessä onnistuneisuuden arvioinnin sijaan enemmänkin hallinnointiin kytkeytyviin kysymyksiin. Leader-ryhmien rahoituskehysten kerrottiin toisinaan olevan niin pieni, että yritystukien hakijat ohjataan suoraan

¹⁰ Vihinen et al., 2019

ELY-keskukseen. Muutama haastateltava nosti myös esille sen, etteivät hallinnoinnin käytännöt ole tasapuolisia eri alueiden kesken. Eräs haastateltava myös problematisoi nykyistä tilannetta, jossa osa ELY-keskusten asiantuntijoista ei haluaisi, että Leader-ryhmät jakaisivat lainkaan yritystukia, koska niiden kriteerit poikkeavat ELY-keskusten kriteereistä. Tämän nähdään myös asettavan tuen hakijoita eriarvoiseen asemaan, kun Leader-ryhmissä voidaan rahoittaa paikoin sellaisia hankkeita, joita ELY-keskuksessa ei välttämättä hyväksyittäisi, eikä ELY-keskuksilla ole mahdollisuutta tuen eväemäiseen, jos hanke läpäisee laillisuustarkastuksen.

“Leader-ryhmien yritysrahoitus nostattaa paljon tunteita. Jotkut ELY-keskuksen asiantuntijat ovat sitä mieltä, että Leader-ryhmien ei tulisi jakaa yritystukea, koska ne jakavat tukea eri kriteereillä kuin ELY-keskus.” -Hallinnon edustaja

Yksi haastatteluistakin esille noussut näkökulma on Leaderin hallinnointiin tuoma yksi ylimääräinen taso. Tässä yhteydessä päästäänkin juuri siihen kysymykseen, miksi tämä taso on olemassa ja mitä lisäarvoa Leader-toiminnan ominaispiirteet voivat tuoda paikallistalossa tapahtuvaan yritystukien hallinnointiin.

Leader-ryhmien vuosiraporteista käytiin hallinnon osalta yhtenä teemana lävitse, tuodaanko vuosiraportissa esille hallinnollisia ongelmia ja mihin toimintoihin tai toimeenpanoketjun osaan ne paikantuvat. Hallinnollisista ongelmista oli vuosiraporteissa löydetävissä jonkinlaisia mainintoja hieman yli puolella Leader-ryhmistä, mutta yritysrahoitukseen niistä kytkeytyi vain kourallinen. Yritysrahoitukseen liittyvät vuosiraporttien maininnat olivatkin lähinnä hajanaisia yksittäisissä ryhmissä esille nostettuja ongelmakohtia. Nämä liittyivät mm. ohjelmakaudelle uutena tukimuotona tulleen perustamistukeen, jonka osalta nähtiin säästöjen rajoittavan liikaa tukimuodon sujuvaa hakuprosessia sekä Leader-ryhmän tasapainoiluun heidän asiakkaiden tarvitseman joustavuuden ja alueen ELY-keskuksen vaatiman tarkkuuden ja tukilinjausten välillä.

ELY-keskusten vuosien 2016–2018 vuosiraporteissa yritystukien hallinnointia ei käsitelty Leader-ryhmien näkökulmasta kovin syvällisesti. Useissa raporteissa on yksittäisiä osin teknisluontoisia mainintoja yritystukiin liittyen, esimerkiksi hakijoiden aktiivisuuteen, yhteistyön järjestämiseen, hankkeiden määriin ja työnjakoon. Raporteista löytyy myös usein mainintoja ELY-Leader-yhteistyöstä esimerkiksi yritys- ja hanketyöryhmien muodossa sekä toisinaan päällekkäisyyksien ehkäisemisestä ja toisaalta joissain tapauksissa myös päällekkäisyyksien esiintymisestä. ELY-keskusten vuosiraporttien näkökulmasta Leader-työn tuoma lisäarvo yritystukiin liitetään etenkin paikallisuuteen, alkavien yritysten tavoittamiseen, matalan kynnyksen tavoitettavuuteen ja paikallisena aktivaattorina toimimiseen.

Hallinnon ja Leader-toimijoiden näkemykset yritysrahoituksen***merkityksestä ja osaamisesta***

Leader-toimintaa sisältäpäin ja hallinnon näkökulmasta tarkasteleville tahoille, eli Leader-ryhmille, ELY-keskuksille ja Leader-ryhmien hallitusten jäsenille suunnattiin kyselyissä useita yritysrahoitusvälineisiin liittyneitä kysymyksiä. Leader-ryhmien ja niiden hallitusten edustajat näkevät yritysrahoituksen merkityksen paikalliselle kehittämiselle ja oman yritysrahoitukseen liittyvän osaamisen huomattavasti positiivisemmin kuin ELY-keskusten hallinnon työntekijät. Väitteen 'Leaderin kautta tuleva yritysrahoitus on ollut tärkeää paikalliselle kehittämiselle' kanssa täysin tai jokseenkin samaa mieltä olivat lähes kaikki Leader-ryhmät (93 %). Ryhmien hallitusten jäsenet näkivät yritysrahoituksen merkityksen niinkin hyvin tärkeänä vastaavien osuuksien oltua 86 %. ELY-keskusten osalta näkemys yritysrahoituksen tärkeydestä jakaantui huomattavasti enemmän, vain puolet ELY-keskusten vastaajista näki Leaderin kautta tulevan yritysrahoituksen tärkeäksi alueensa paikalliselle kehittämiselle ja liki kolmannes (27 %) vastaajista oli väitteen kanssa jokseenkin tai täysin eri mieltä. (Liite 3, Kuva 67)

Kaikille kolmelle taholle esitettiin myös väittämä: Alueemme Leader-ryhmillä on tarpeeksi osaamista yritystukien arviointiin. Leader-ryhmät näkivät melko yksimielisesti omaavansa tarpeeksi osaamista väitteen kanssa täysin tai jokseenkin samaa mieltä olleiden osuuden oltua 86 %. Hallitusten jäsenet suhtautuivat osaamisen tasoon hieman kriittisemmin, ja kolme neljästä vastaajasta oli väitteen kanssa täysin tai jokseenkin samaa mieltä. ELY-keskusten vastaajat eivät puolestaan väitettä juuri allekirjoittaneet, vaan yli puolet (54 %) vastaajista oli jokseenkin tai täysin eri mieltä väitteen kanssa ja neutraalisti väitteeseen suhtautui 22 % vastaajista. Leader-ryhmien sisällä vallitsee siis kyselyn perusteella hyvin erilainen käsitys yritysrahoitukseen liittyvästä osaamisesta kuin mitä ELY-keskuksissa vallitsee. ELY-keskusten vastaajat kokevat myös useissa tapauksissa heille koituvan Leader-yritystukien hallinnollisen taakan alueellaan melko suureksi. Liki puolet (48 %) ELY-keskusten vastaajista oli täysin tai jokseenkin eri mieltä siitä, että Leaderin yritystukiin liittyvä hallinnollinen taakka olisi ollut vähäinen. Vastaavasti vain joka viides ELY-keskuksen vastaaja oli täysin tai jokseenkin samaa mieltä siitä, että hallinnollinen taakka olisi vähäinen.

Vaikka Leader-ryhmissä ja ELY-keskuksissa vaikuttaa vallitsevan eri käsitykset Leader-ryhmien yritysrahoitukseen ja -toimintaan liittyvästä osaamisesta ja paikallisesta merkityksestä, niin yritysrahoituksen yhteistyön toimimisesta tahot ovat enemmän samaa mieltä, joskin Leader-ryhmissä näkemys asiaan on jälleen ELY-keskusten vastaajia positiivisempi. Väitteen 'Leader-ryhmän, ELY-keskuksen ja muiden yhteistyökumppaneiden yhteistyö yritysrahoituksessa toimii hyvin' kanssa täysin tai samaa mieltä oli 81 % Leader-ryhmien vastaajista. ELY-keskusten osalta vastaava osuus oli 58 %. Sen sijaan väitteessä koskien Leader-ryhmien verkottumista paikallisten yritysten suuntaan korostuivat taas Leader-ryhmien ja ELY-keskusten vastaajien eriävät näkemykset. Leader-ryhmien vastaajista taas lähes kaikki (93 %) olivat täysin tai jokseenkin samaa mieltä siitä, että ryhmällä on vahvat

paikalliset verkostot yritysten suuntaan. Leader-ryhmien hallitusten jäsenten vastaajista taas vastaava osuus oli 59 % ja joka neljäs vastaaja suhtautui väitteeseen neutraalisti. ELY-keskusten vastaajissa väitteen kanssa täysin tai osittain samaa mieltä olevien osuus (38 %) on yli puolet pienempi kuin Leader-ryhmillä. (Liite 3, Kuva 74)

Toiveet Leaderin tulevaisuuden roolista yritysrahoituksessa

ELY-keskusten vastaajille ja Leader-ryhmien hallitusten jäseniä pyydettiin myös vastaamaan oman ELY-keskuksen alueen/Leader-ryhmän toiminta-alueen näkökulmasta siihen, millaista roolia Leader-toiminnalle tulevaisuudessa toivottaisiin. Kaksi väitettä koski suoraan yritysrahoitusvälineitä, ja niiden kohdalla toistui samankaltainen näkemys ELY-keskusten vastaajien ja Leader-ryhmien hallitusten vastaajien välillä kuin muissakin kyselyiden kysymyksissä. Väitteen 'Leader-toiminnan tulisi suuntautua enemmän yritystukiin ja uusiin yritysrahoitusmuotoihin' kanssa jokseenkin tai täysin eri mieltä oli peräti 64 % ELY-keskusten vastaajista. Leader-ryhmien hallituksen jäsenistä liki 60 % oli väitteen kanssa täysin tai jokseenkin samaa mieltä eli näkivät yritysrahoitukseen suuntautumisen toivottuna. ELY-keskusten vastaajat suhtautuivat kuitenkin hieman myönteisemmin väitteeseen siitä, että Leader-toiminta suuntautuisi enemmän yritysten neuvontaan ja yleiseen elinkeinojen kehittämiseen. Tämän väitteen kanssa oli täysin samaa tai jokseenkin samaa mieltä noin joka kolmas ELY-keskuksen vastaaja. Leader-ryhmien hallitusten jäsenet suhtautuivat yleisempään elinkeinojen kehittämiseen ja neuvontaan suuntautumiseen lähes samaan tapaan kuin yritystukiin ja uusiin yritysrahoitusmuotoihin suuntautumiseen.

Vastauksena kysymykseen siitä, millaisia tukimuodot voisivat tulevaisuudessa olla, useat haastateltavat toivoivat ensimmäisen ulkopuolisen työntekijän palkkaamiseen saatavaa käynnistämistukea ja viime ohjelmakaudella käytössä ollutta kehittämistukea takaisin ryhmien rahoitusvalikoimaan. Toinen konkreettista tukimuodosta poikkeava näkemys muodostui niiden haastateltavien näkemyksistä, jotka näkivät Leaderin roolin yritysrahoituksessa tulevaisuudessa etenkin helposti hallinnoitavan rahoituksen tarjoajana esimerkiksi erilaisen setelityyppisen rahoituksen muodossa. Muutamat haastateltavat pitivät myös tärkeänä, että Leader-ryhmät eivät toimisi vain rahoittajana, vaan vahvemmin myös paikallisten yritysten verkottajana, kokeilujen rahoittajana, perinteistä yritysrahoitusta innovatiivisempänä rahoitusmuotona ja hyvin kevyen hallinnon rahoittajana, jolloin paikallistason yritysrahoituksessa olisi enemmän myös Leader-toimintatavan tunnuksenomaisia lisäarvoa tuovia piirteitä.

Yhteenveto

Leader-toiminta näyttäytyy yritysrahoituksen osalta ulkopuolisin silmin melko hyvin yritteliäisyyttä ja paikallista yritystoimintaa lisäävänä. Ulkopuolelta käsin toimintaa tarkastelevien näkökulmasta Leader-toiminnan tunnettavuudessa Leader-ryhmien toiminta-alueiden pienyrittäjille on kuitenkin yleisesti katsoen parantamisen varaa.

Hallinnon ja Leader-toimijoiden näkemykset yritysrahoituksen merkityksestä ja osaamisesta poikkeavat huomattavasti toisistaan. Leader-toimijat näkevät yritysrahoituksen merkityksen paikalliselle kehittämiselle tärkeänä, mutta ELY-keskusten näkökulmasta merkitys on huomattavasti vähäisempi. Leader-ryhmissä pidetään myös omaa yritysrahoitukseen liittyvää osaamista huomattavasti parempana verrattuna siihen, millaisena se näyttäytyy ELY-keskusten suuntaan. ELY-keskusten näkökulmasta Leader-ryhmien yritystuista kohdistuu myös ELY-keskuksille melko paljon hallinnollista taakkaa. Leader-toimijat näkevät itsensä vahvasti yritysten suuntaan verkottuneena toimijana, mutta ELY-keskusten näkemys poikkeaa myös tämän suhteen huomattavasti Leader-ryhmien omasta näkemyksestä.

Yritysrahoitusvälineiden kuuluminen Leader-ryhmien välineisiin nähtiin yleisesti ottaen positiivisena asiana. Yritysrahoitusvälineet ovat tärkeitä etenkin kuntarahasta käytävien keskustelujen perusteluina ja taloudellisen vaikuttavuuden vahvistajina. Yritysrahoituksenkin osalta nousee esille Leader-toimintatavan ainutlaatuisuus nimenomaan yhteisöllisenä rahoittajana ja paikallistasolla toimivana matalana kynnyksen toimijana. ELY-keskusten ja Leader-ryhmien välillä on havaittavissa paikoin suuriakin yritystukiin liittyviä jännitteitä. Leaderin ja ELY-keskusten toiminta nähdään paikoin päällekkäisenä, ja Leader-ryhmien osaamista ei nähdä ELY-keskuksissa riittävänä yritystukien hallinnointiin. Ryhmien välillä on kuitenkin huomattavia eroja osaamisessa, rahoituskehykseen koossa ja Leader-ryhmän yritysrahoituksen merkityksessä paikallisessa yritysneuvonnassa.

Leaderin tulevaisuuden rooliksi yritysrahoituksessa nostettiin helposti hallinnoitavan rahoituksen tarjoaminen ja paikallistason yritysrahoitukseen Leader-toimintatavan tunnuksenomaisia lisäarvoa tuovien piirteiden tuominen pelkän rahoittamisen sijaan. Osin tulevaisuuden näkymissä toivottiin takaisin myös aiemmin tarpeellisina pidettyjä tukimuotoja, käynnistämistukea ja kehittämistukea.

Leader-ryhmien yritystukien hallinnoinnin onnistuneisuus jakoi mielipiteitä. Osalla alueita Leader-ryhmien ja ELY-keskusten välinen työnjako toimii ongelmitta. Hallinnoinnin onnistuneisuuden osalta Leader-ryhmien riittävä osaaminen ja pienempien Leader-ryhmien rajalliset resurssit ovat keskeisiä kysymyksiä. Hallinnoinnin käytännöt eivät ole kaikilta osin eri alueiden välillä tasapuolisia, mikä etenkin yhdessä riittämättömän osaamisen kanssa saattaa asettaa tuen hakijoita eriarvoiseen asemaan.

3.8 Leader-ryhmien muut hankkeet

Valtaosa Leader-ryhmien rahoituksesta on peräisin maaseuturahastosta, mutta ryhmillä on myös muita rahoituslähteitä. Tärkeimpiä muita rahoituslähteitä ovat Euroopan sosiaalirahasto ESR, Euroopan meri- ja kalatalousrahasto EMKR, Erasmus+ ja Citizens'

Europe -hankkeet sekä säästyneet kuntarahat. Maa- ja metsätalousministeriö on kannustanut Leader-ryhmiä hankkimaan myös maaseuturahaston ulkopuolista rahoitusta, ja se huomioitiin myös kehystarkistuksen kriteeristössä. Tässä kappaleessa tarkastellaan Leader-ryhmien toimintaa näiden muiden rahoitusvälineiden osalta.

EU-asetukset ovat mahdollistaneet yhteisölähtöisen paikallisen kehittämisen eli Leader-toiminnan sisällyttämisen myös Euroopan sosiaalirahastoon ja aluekehitysrahastoon ohjelmakaudella 2014–2020. Suomessa tätä mahdollisuutta on käytetty ainoastaan maaseutu- ja meri- ja kalatalousrahaston osalta. Meri- ja kalatalousrahastosta rahoitetaan Manner-Suomen ohjelma-alueella kahdeksaa kalatalouden paikallista toimintaryhmää, joita hallinnoivat valitut Leader-ryhmät. Nämä ryhmät valittiin samoilla kriteereillä kuin maaseudun kehittämisen Leader-ryhmät. Käytännössä nämä ryhmät jakavat hallinnoivan Leader-ryhmän kanssa hallinnolliset kulut, ja kalatalousryhmällä on tyypillisesti yksi työntekijä, kalatalouskoordinaattori.

Euroopan meri- ja kalatalousrahaston (EMKR) Suomen toimintaohjelmassa on yhteisölähtöiseen paikalliskehittämiseen varattu 8,75 miljoonaa euroa koko toimintaohjelman 140,9 miljoonan euron julkisesta rahoituksesta (EMKR ja valtio). Ryhmien rahoituskehikseen kuuluu julkisen rahoituksen lisäksi myös kuntaraha sekä yksityinen rahoitus. Kalatalouden paikalliset toimintaryhmät, niitä hallinnoivat Leader-ryhmät sekä niiden julkisen rahoituksen määrä löytyvät liitteestä 1 [Taulukko 23 Kalatalouden paikalliset toimintaryhmät 2014–2020](#).

Useat Leader-ryhmät toimivat myös hanketoteuttajina maaseuturahastosta rahoitetuissa hankkeissa. Leader-ryhmät toteuttavat myös omia paikallisia hankkeita, joissa ryhmä on tuensaajana. Nämä hankkeet rahoitetaan joko ELY-keskuksen tai ryhmän omasta rahoituskiintiöstä. Joulukuun 2019 alkuun mennessä Leader-ryhmät ovat toteuttaneet 39 hanketta, jotka on rahoitettu 14 ELY-keskuksen rahoituskiintiöistä. Näiden hankkeiden yhteenlaskettu kokonaisarvo on noin 10 miljoonaa euroa. ELY-keskuksen kiintiöstä rahoitetuista hankkeista valtaosa, 27 kappaletta, on ollut toimenpiteen 1.2 alaisia viestintähankkeita, tyypillisesti koko ELY-alueen ja Leader-ryhmien yhteisiä viestintähankkeita. Toimenpiteen 7.4 alaisia maaseudun palvelujen kehittämiseen liittyviä hankkeita on ollut 9 kappaletta, noin 3 miljoonan euron edestä. Eniten ELY-keskusten kiintiöstä on rahoitettu hankkeita Lapin ELY-keskuksessa (8 kpl), muilla ELY-keskuksilla hankkeita on ollut 1–3 kpl, paitsi Kainuulla. Leader-ryhmistä eniten ELY-keskuksen kiintiöstä hankkeita ovat toteuttaneet Pohjoisimman Lapin Leader (4 kpl) ja Nouseva Rannikkoseutu (3 kpl). Haastatteluissa ilmeni, että Lapin ELY-keskus on halunnut strategisesti tukea Lapin Leader-työtä rahoittamalla Leader-ryhmien yhteishankkeita, joista hyötyy koko Lapin alue.

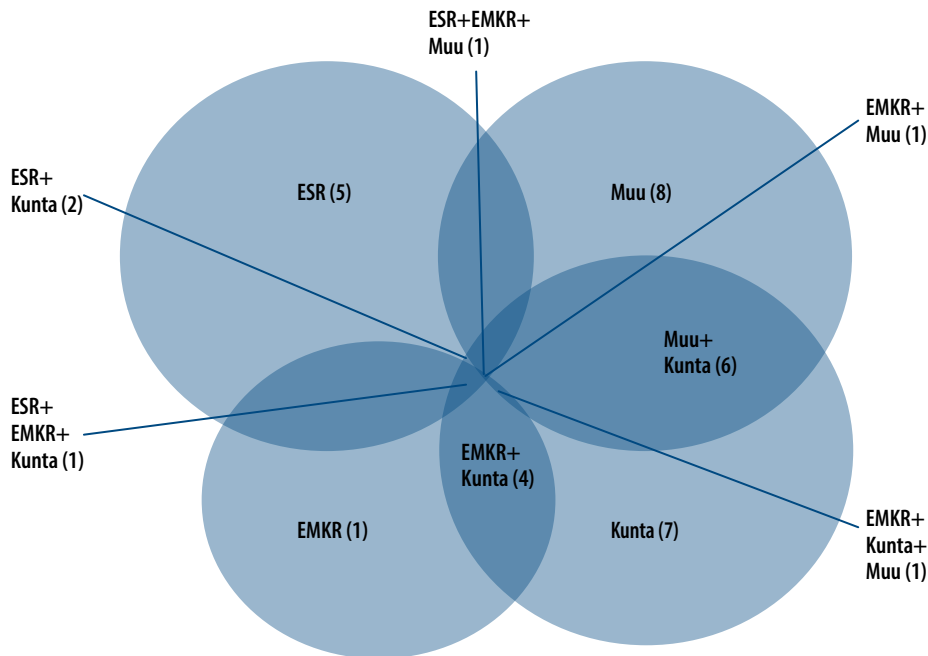
Leader-ryhmien omista rahoituskiintiöistä rahoitetuista hankkeista suurin osa liittyy kylien ja niiden palveluiden kehittämiseen, nuorisoon tai osallisuuden kehittämiseen, mutta

mukana on myös ITE-taiteeseen, viestintään, arvioinnin kehittämiseen sekä digitaalisten palveluiden kehittämiseen liittyviä hankkeita.

Lisäksi Leader-ryhmät toteuttavat sellaisia hankkeita, joissa ryhmä on tuensaajana ja jotka rahoitetaan maaseuturahaston ulkopuolelta. Suurimpiin hankkeisiin rahoittajina ovat olleet Euroopan sosiaalirahasto, Erasmus+ sekä Kansalaisten Eurooppa -rahasto. (Liite 2, Kuva 31) Leader-ryhmistä Pohjois-Kymen Kasvu, Karhuseutu ja Rieska-Leader ovat olleet aktiivisimpia omien paikallisten hankkeiden toteuttajia. Kaikilla on kolme muista rahoituslähteistä rahoitettua hanketta. Rieska-Leaderin kolmen hankkeen rahoittaja on Erasmus+, kun taas Pohjois-Kymen Kasvun ja Karhuseudun kaikki omat hankkeet ovat saaneet tukea Euroopan Sosiaalirahastosta sekä EU:n kansalaisten Eurooppa -rahastosta.

Tällä kaudella yli puolet Leader-ryhmistä (55,6 %, N=30) on käyttänyt maaseuturahaston ulkopuolista rahoitusta (ESR, EAKR, EMKR kalatalouden paikallinen toimintaryhmä, Erasmus+, Citizens' Europe, maakuntaliitto, Interreg Pohjoinen, Europe Direct -tiedotuspisteen pito, lahjoitukset, säästyneet kuntarahat). Lisäksi 21 Leader-ryhmää jakaa säästyneistä kuntarahoista pienempiä 'toimintatonneja' tai 'kipinärahoja', tyypillisesti nuoriso-Leaderiin, nuoriso- tai yhteisöhankeisiin. Muutama Leader-ryhmä tuottaa myös ostopalveluja kunnille ja hallinnoivat pankkien stipendi- tai säätiörahoja.

Seuraavalla sivulla olevassa kuvassa (Kuva 8) on kuvattu eri rahoituslähteiden yhdistelmät Leader-ryhmissä (ryhmien lukumäärä suluissa). Useimmat Leader-ryhmät ovat käyttäneet ainoastaan yhtä maaseuturahaston ulkopuolista rahoituslähdetä. Tärkeimmät niistä ovat muu rahoitus (Erasmus+, Citizens' Europe, maakuntaliitto, Interreg Pohjoinen, lahjoitukset yms.) (8), säästyneet kuntarahat (7) ja ESR (5). Säästyneitä kuntarahoja on käytetty myös yhdessä muiden rahoituslähteiden (6) tai EMKR:n (4) kanssa.



Kuva 8. Maaseuturahaston ulkopuolisten rahoituslähteiden yhdistelmät suomalaisissa Leader-ryhmissä

Leader-ryhmien vuosiraporteista ja nettisivuilta ei saa kovinkaan kattavaa kuvaa siitä, min-kälaisia muita rahoituslähteitä ja oman toiminnan hankkeita ryhmät ovat toteuttaneet, ja kuinka suurista euromääristä on kyse. Siksi tiedot Leader-ryhmien käyttämisestä rahoitus-lähteistä on kerätty useasta lähteestä (vuosiraportit, nettisivut, muiden rahoituslähteiden tietokannat ja raportit). Erikoista on se, että toisaalta Leader-ryhmiä kannustetaan omaan aktiivisuuteen rahankeräyksessä sekä paikallisen kehittämisen rahoituksen innovoinnissa, mutta ryhmät eivät mainosta näiden hankkeiden tuloksia aktiivisesti.

Leader-ryhmien kanssa käydyistä keskusteluista ilmeni, että ryhmillä on monenlaisia motivaatioita ulkopuolisen rahoituksen hakemiseen, mutta tärkein liittyy oman strate-gian toteuttamiseen. Erityisesti ryhmät, jotka toteuttavat ESR-hankkeita kaupunkialu-eilla näkevät, että he eivät pysty toteuttamaan paikallista kehittämisstrategiaansa ainoas-taan maaseuturahaston varoin, sillä ohjelma-alueelle jää paljon niin kutsuttuja valkoi-sia alueita eli kaupunkialueita. Hankkeista palautuneita vanhoja kuntarahoja sen sijaan käytetään pääasiassa nuoriso-Leaderiin tai pieniin nuorisohankkeisiin, sillä sitä kautta ryhmä pystyy tukea mahdollisimman pienellä hallinnollisella taakalla nuorison itse toteuttamia hankkeita.

Toimintarahaa tai budjetin suuruudella ei sen sijaan näytä olevan vahvaa korrelaa-tiota ulkoisten hankkeiden tekemiselle, ainakaan ESR-hankkeiden osalta. ESR-hankkeita

tarkastellessa voidaan todeta, että sekä budjetiltaan ja toimintarahaltaan suuret että pienet ryhmät ovat hakeneet ESR-hankerahoitusta.

Leader-ryhmien haastatteluista nousi esiin se, että Leader-ryhmän toimiminen hanke-toteuttajana on hyvin erilainen tapa toimia kuin maaseuturahaston hankeaktivaattorina ja -rahoittajana toimiminen. Hanketoteuttajana Leader-ryhmän tulee noudattaa kunkin rahoituslähteen sääntöjä, ja hankkeen hallinnointiin kuluu runsaasti työaikaa, mikä pitää tarkasti erottaa tuntikirjanpidossa. Siksi Leader-ryhmät usein palkkaavat erillistä henkilökuntaa hankkeita varten, mutta hankehallintoon kuluu myös Leader-toimiston pysyvien työntekijöiden aikaa.

Leader-rahoituksen suuruutta tulevilla rahoituskaudella ei vielä tiedetä. Mikäli maaseuturahaston rahoitus Leaderiin vähenisi, voidaan ulkoisten rahoitusvälineiden osuuden odottaa kasvavan Leader-ryhmien rahoituksessa. Tätä tukemaan tulisi järjestää erillistä koulutusta ja keskustelutilaisuuksia Leader-ryhmille, Ruokavirastolle ja ELY-keskuksille, jotta maaseuturahaston pienentyvä rooli ja muiden rahoitusvälineiden joustava käyttö näkyisivät myös koko Leader-ketjun työtavoissa.

3.9 Vastaukset arviointikysymyksiin

Tässä osiossa vastataan kootusti kaikkiin hallintomalliin ja toimenpiteisiin eli lukuun 3 ja sen alalukuihin liittyviin arviointikysymyksiin.

Miten hallinnon työnjako ja yhteistyö Leader-ryhmän, ELY-keskusten, Ruokaviraston ja maa- ja metsätalousministeriön välillä toimii?

Leader-ryhmien ja maa- ja metsätalousministeriön sekä Ruokaviraston välinen suhde on määritelty maaseudun kehittämistä koskeissa EU-tason sekä kansallisissa asetuksissa. Maa- ja metsätalousministeriö valitsee Leader-ryhmät ja osoittaa niille maaseutuohjelman kautta rahoituksen sekä laatii niitä koskevia säännöksiä, ja Ruokavirasto toimii maksajaviranomaisena. ELY-keskuksen ja Ruokaviraston sekä maa- ja metsätalousministeriön väliset suhteet Leader-kysymyksissä on määritelty kansallisissa asetuksissa.

Leader-ryhmien ja alueellisen ELY-keskuksen välinen työnjako ja yhteistyötavat on määritelty vuonna 2015 solmituilla yhteistyösopimuksilla. Sopimusten sisältö vaihtelee jossakin määrin ELY-keskuksittain, mutta tyypillisesti niissä sovitaan hakemusten käsittelyyn liittyvistä menettelyistä, rahoituksen kohdentamisesta, rahoituslinjauksista, hanketukien yhteensovituksesta, työnjaosta sekä yhteisistä toimintatavoista.

ELY-keskusten vuosien 2016–2018 vuosiraporteissa ELY-keskusten ja Leader-ryhmien välistä työnjakoa luonnehditaan selkeäksi ja yhteistyötä toimivaksi. Myös ELY-keskusten maaseutuasiantuntijoille osoitettu kysely vahvistaa tämän näkemyksen.

Leader-ryhmien vuosiraporteissa 2017–2018 ELY-keskusten ja Leader-ryhmien välistä työnjakoa luonnehdittiin selkeäksi. Leader-ryhmien toiminnanjohtajille osoitetussa kyselyssä valtaosa eli 83 % vastaajista koki, että työnjako ELY-keskuksen kanssa on ollut selkeä, kun taas 96 % vastaajista koki, että hallinnollinen yhteistyö ELY-keskuksen kanssa on sujunut hyvin.

Asiantuntijahaastattelujen perusteella voidaan päätellä, että Leader-ryhmien ja ELY-keskusten yhteistyö toimii pääosin hyvin, mutta ketjun toiminnassa on alueellisia eroja. Nämä erot johtuvat sekä alueellisista käytännöistä, osaamisen tasosta sekä osittain myös henkilökemioista. Yhteistyö tässä osassa ketjua on parantunut ohjelmakauden edetessä, mutta ELY-keskusten ja Leader-ryhmien vuorovaikutus nähdään koko Leader-ketjun jännitteistä simpänä osana. Tämä on toisaalta ymmärrettävää, sillä ELY-keskusten ja Leader-ryhmien yhteistyö on päivittäistä ja konkreettista, ja yhteistyötä leimaavat työskentely hallinnon ja hallinnan rajamailla sekä toimivaltakysymykset. ELY-keskusten ja Leader-ryhmien suhdetta hiertävät erityisesti yritystukien rahoitus, ELY-keskusten vaihtelevat linjaukset sekä tuensaajien maksatusneuvonta. Nämä kaikki ovat asioita, joissa Leader-ketjun ohjausjärjestelmä ei ole täysin selkeä, ja se mikä aiheuttaa epäselvyyksiä ja haasteita käytännön työlle.

ELY-keskusten yhteistyö maa- ja metsätalousministeriön kanssa Leader-asioissa toimii pääosin hyvin. Liki kolme neljäsosaa ELY-keskusten kyselyyn vastaajista on sitä mieltä, että vuorovaikutus maa- ja metsätalousministeriön kanssa Leader-asioissa toimii alueella hyvin. Hieman pienempi osuus vastaajista näkee vuorovaikutuksen Ruokaviraston kanssa Leader-asioissa hyväksi tai erittäin hyväksi. Ongelmia on lähinnä Ruokaviraston tukimaksatukseen ja ohjeistuksiin liittyvissä kysymyksissä. Avoimissa vastauksissa kommentoitiin Ruokaviraston henkilöstön vaihtuvuutta, ohjeistusten vaihtelevuutta sekä Ruokaviraston ja ELY-keskusten yhteistyön supistumista Leader-asioissa. (Liite 3, Kuva 68)

Asiantuntijahaastattelujen ja dokumenttianalyysin perusteella voidaan todeta, että maa- ja metsätalousministeriön ja Ruokaviraston työnjaossa ei ole päällekkäisyyksiä, ja yhteistyö on ohjelmakauden edetessä kehittynyt toimivaksi. Kauden alussa näiden toimijoiden yhteistyö oli haastavampaa erityisesti tiedonkulun osalta. Haastatteluissa nousi esiin myös se, että maa- ja metsätalousministeriön ja Ruokaviraston toiminnan koordinaatiota ja yhteistä linjaa voisi kehittää, koska Leader-ryhmät kokevat joskus saavansa erilaisia vastauksia riippuen siitä, keneltä asioita kysytään.

Leader-ryhmien vuorovaikutus maa- ja metsätalousministeriön kanssa on sujunut pääosin hyvin, vaikka useampi vastaaja toteaa avoimissa kysymyksissä ministeriön etääntyneen

Leaderistä edellisiin ohjelmakausiin verrattuna. Sen sijaan Leader-ryhmät ovat huomattavasti tyytymättömämpiä vuorovaikutukseen Ruokaviraston kanssa (45 % kokee sen hyvänä, kun taas 32 % on asiasta jokseenkin eri mieltä ja 2 % täysin eri mieltä). (Liite 3, Kuva 36) Arvioinnin tiedonkeruussa nousi esiin, että osa Leader-ryhmistä kokee aidon kumppanuuden Ruokaviraston kanssa puuttuvan, ja ryhmät kokevat olevansa altavastajina hallinnollisissa asioissa. Aiemmilla ohjelmakausilla rakentavaa keskustelua hallintomallin kehittämisestä oli enemmän, ja etenkin kokeneita Leader-toimijoita osallistettiin laajalti. Tosin Leader-ryhmien oman edunvalvonnan kehittymisen kautta Leader-ryhmien neuvotteluasemaan on saatu parannusta.

Leader-ryhmiä hiertävät erityisesti Ruokaviraston ohjeistuksen epäselvyys, Hyrrän toiminta sekä tukimaksatukset. Toimintarahen siirto ELY-keskuksilta Ruokavirastolle vuodesta 2014 lähtien oli ohjelmakauden alussa haastavaa, ja toimintarahen maksatuksissa oli suuria viiveitä. Lisäksi Leader-ryhmille lähetetyn kyselyn avoimissa kommenteissa mainittiin useamman kerran toimintarahen maksatukseen liittyvän hallinnollisen taakan suuruus. Ryhmät kokivat, että Ruokavirastossa toimintarahaa kohdellaan hanketukena, jolloin siihen liittyy paljon yksityiskohtaisia sääntöjä ja todistamisvelvoitetta kulujen oikeellisuudesta. Toimintarahaan liittyvän hallinnon nähtiin syövän resursseja kehittämistyöstä.

Millä tavoin Leader-ryhmien ja ELY-keskusten laatimat yhteistyösopimukset yrityshankkeiden rahoittamisesta ovat toimineet?

Leader-ryhmien ja ELY-keskusten yhteistyösopimukset yrityshankkeiden rahoittamisesta ovat toimineet pääosin hyvin. ELY-keskusten kyselyssä reilu puolet vastaajista (58 %) näki, että yhteistyö yritysrahoituksessa toimii hyvin (Liite 3, Kuva 67), kun taas melkein kaikki Leader-ryhmät (81 %) näkivät yhteistyön toimivan hyvin (Liite 3, Kuva 35). Yhteistyösopimuksissa on joskus rajattu euromääräisesti Leader-ryhmien rahoittamien yritystukien suuruus, joskus taas raja on tehty toimialojen tai yrityksen suuruuden perusteella. Osa Leader-ryhmistä ei käytä yritystukitoimenpiteitä lainkaan, vaan ohjaa yritystuesta kiinnostuneet suoraan ELY-keskukseen. Joissakin Leader-ryhmissä taas yritystuista on ollut niin suuri kysyntä, että niitä on ohjattu ELY-keskuksiin.

Vaikka yhteistyösopimukset ovat olleet selkeitä, Leader-ryhmien myöntämät yritystuet ovat ehkä koko Leader-työn kiistellyn alue, joka asettuu keskelle hallinnon ja hallinnan paradigmoja. Tätä asiaa avataan laajemmin jäljempänä olevassa yritystuet -osiossa.

Mitkä ovat nykyisen hallintomallin hyvät ja huonot puolet?

Leaderin hallintomalli on muotoutunut Suomessa useiden ohjelmakausien aikana nykyisenmuotoiseksi. Toimijoiden vastuuta ja tehtäviä on muokattu eri ohjelmakausille, ja nykyinen hallintomalli on muotoutunut näiden inkrementaalisten muutosten myötä nykyisenlaiseksi. Leaderin hallintomallissa tärkeää onkin se, miten hallinnon ja hallinnan välimaastossa toimiva Leader on asemoitunut kansallisessa hallintomallissa. Siksi EU-tasollakaan ei

ole parasta mallia Leaderin hallintomallille, vaan parhaiten onnistunut malli on kuhunkin kansalliseen hallintokulttuuriin ja instituutioihin sopiva.

Suomessa Leader-toiminnan Leaderin hallintomalli on pääosin toimiva, ja ketjun jäsenten yhteistyö toimii suurimmalta osalta hyvin. Ohjelmakauden edetessä ketjun toimijoiden yhteistyö ja työnjako ovat selventyneet, joskin kauden alussa haasteita oli useammassa asiassa. Suomalaisessa Leader-hallintomallissa toimijoiden roolitus on yleisesti ottaen selkeä. Maa- ja metsätalousministeriö vastaa lainsäädännön ja maaseutuohjelman laatimisesta. Ruokavirasto sen sijaan toimii maksajavirastona, joskin toimintarahan osalta myös hallinnosta. ELY-keskukset tekevät hallinnolliset päätökset (tuki- ja maksatuspäätös) sekä Leader-ryhmien oman toiminnan hankkeiden hallinnon. Leader-ryhmien vastuulla on paikallisten hankkeiden aktivointi ja lausunnon antaminen paikallisille kehittämishankkeille. Maaseutuverkosto puolestaan verkottaa ja kouluttaa Leader-ketjun toimijoita, tukee kansainvälistymisessä sekä viestii maaseutuohjelman tuloksista.

Suomalaisen Leader-hallintomallin hyväksi puoliksi voidaan laskea maa- ja metsätalousministeriön keskusteleva ja osallistava yhteistyötapa, jota maaseutuverkoston järjestämät koulutukset ja verkostoitumistilaisuudet myös tukevat. Lisäksi ELY-keskusten alueellisten maaseudun kehittämissuunnitelmien ja Leader-ryhmien paikallisten kehittämisstrategioiden yhteensovitus ja yhteistyö maaseudun kehittämisessä on positiivista. Ne nimittäin tukevat maaseudun kehittämisen kokonaisuutta. Positiivisena muutoksena tälle ohjelmakaudelle voidaan myös nähdä toimintarahan hallinnointia Ruokavirastosta, sillä loogisesti ELY-keskuksilla ei kuulukaan olla resurssiohjausta Leader-ryhmiin nähden. Lisäksi toimintarahan hallinnon keskittäminen tuo tasalaatuisuutta päätöksentekoon.

Leaderin hallintomallin suurimmat haasteet liittyvät resursseihin, IT-järjestelmään, Leaderin ja ELY-keskusten väliseen työnjakoon ja Leaderin tehtäviin maksatusketjussa. Muutokset toimijoiden vastuissa (mm. toimintarahan hallinnoinnin siirto Ruokavirastoon), yhte näisten toimintatapojen puuttuminen sekä epäselvyydet tai päällekkäisyydet toimivallassa joissakin asioissa (mm. yritystuet) nousevat esiin hallintojärjestelmän haasteina.

Leader-ryhmien vuoden 2017 vuosiraporteissa nostettiin esiin useita Leader-hallintomalliin liittyviä ongelmia. Useimmiten ongelmaksi mainittiin toimintarahan pienuus sekä toimintarahan viivästynyt maksatus, mikä aiheutti taloudellisia ongelmia useille Leader-yhdistyksille. Nämä ryhmät olivat joutuneet käyttämään kuntarahaa oman toimintansa rahoittamiseen tai tekemään henkilöstömuutoksia. Hyrrään liittyviä ongelmia mainittiin useita, niin Hyrrän viivästymisestä johtuva ylimääräinen paperityö, päätösten viivästymien kuin seurantaongelmat. Ruokavirastoa kritisoitiin myös teemahankkeiden maksatusten viivästymisestä, mikä on aiheuttanut ongelmia erityisesti niissä Leader-ryhmissä, jotka ovat toiminnassaan painottaneet ruohonjuuritason teemahankkeita. Pari ryhmää raportoi,

että viivästykset teemahankkeiden maksatuksissa ovat johtaneet henkilöstömuutoksiin tai lomautuksiin.

Joidenkin Leader-ryhmien vuoden 2017 vuosiraporteissa ELY-keskusten eriävät ja muuttuvat linjaukset hankepääätöksissä ja tukikelpoisissa kustannuksissa saivat kritiikkiä osakseen, samoin kuin pitkät käsittelyajat.

Useat ryhmät kokivat ongelmalliseksi sen, että Leader-ryhmät on toisaalta poistettu maksatusketjusta, eli ne eivät pysty kunnolla seuraamaan rahoittamiaan hankkeita ja niiden loppumaksatuksia, koska tuensaaja on suoraan yhteydessä ELY-keskukseen. Toisaalta, Leader-ryhmät joutuvat neuvomaan maksatushakemuksen teossa sekä liitteiden täydennyksessä, mutta tätä työtä ei ole otettu huomioon Leader-ryhmien resursseja suunniteltaessa, vaan sen on ajateltu kuuluvan Leader-ryhmien normaaliin asiakaspalvelutyöhön. Tälle ohjelmakaudelle maksatusresurssit siirtyivät ELY-keskuksiin.

ELY-keskusten maaseutuasiantuntijoille lähetetyn kyselyn avoimissa vastauksissa kommentoitiin hallintomallista erityisesti Leader-ryhmien roolia yritystuissa. Useat vastaajat näkivät haasteellisenä sen, että Leader-ryhmien tapa käsitellä yritystukia on erilainen kuin ELY-keskuksella, joka tutustuu yrityksen talouslukuihin ja taustoihin hakemuksia käsitellessään. Leader-ryhmien yritystukien nähtiin olevan työllistäviä ELY-keskuksille, sillä ELY-keskukset joutuvat tarkistamaan yritystukien tietojen oikeellisuuden päätöstä tehdessään. Näin ollen Leader-ryhmät ja ELY-keskukset tekevät päällekkäistä työtä, mikä lisää ristiriitailanteita. Useat ELY-keskusten vastaajat olivat myös kriittisiä Leader-ryhmien oman tuotannon hankkeisiin, joita rahoitetaan Leader-ryhmän kehiksestä. Näitä varten ehdotettiin tiukkoja kriteerejä sekä yhtenäistä käsittelytapaa ELY-keskuksissa tai niiden hallinnon siirtoa Ruokavirastoon.

Leader-toiminnan hallintomallia sivuava, mutta erittäin tärkeä asia, on ryhmien rahoituskehys ja toimintaraha. Leader-ryhmille asetettiin valintakriteerit, ja rahoitus jaettiin ennalta määriteltujen kriteerien mukaan. Toimintarahan määrä asetettiin tiettyyn prosenttiin kokonaisrahoituksesta. Ryhmien toimintarahassa on suuria eroja, ja joidenkin ryhmien osalta toimintarahan pienuus haittaa kehittämistyötä. Lisäksi osa rahoituksesta jätettiin toteumavarauksella Leader-ryhmien lisäkehukseen jaettavaksi. Siinä missä Leader-ryhmien valinta- ja rahoituskriteerejä ei sinänsä kyseenalaistettu enää ohjelmakauden puolivälissä, lisäkehysten jakamiskriteerit ovat herättäneet huomattavasti kritiikkiä. Sen sijaan useat Leader-ryhmät ovat maininneet toimintarahan pienuuden kehittämistyötä hankaloittavana tekijänä.

Samoin hallintomallin ulkopuolella, mutta olennaisena tekijänä Leader-toiminnan hallinnossa, on Hyrrä-järjestelmä. Erityisesti ohjelmakauden alussa Hyrrässä oli useita teknisiä ongelmia, jotka ovat nyt jo hieman parantuneet. Muutoshakemuksen tekeminen

Hyrrä-järjestelmän kautta tuli mahdolliseksi vuoden 2018 lopussa, mutta takaisinperinnän tekeminen ei vielä onnistu. Muutoshakemustoiminnon myöhäinen käyttöönotto Hyrrässä on hidastanut Leader-ryhmien työtä, sillä muutoshakemuksia käsiteltiin paperisena ja niistä tehtiin muutospäätös ELY-keskuksessa paperisena vuoden 2018 loppuun saakka.

Mitä kehitettävää hallintomallissa on kokemusten perusteella? Mitkä ovat hallintomallin keskeisimmät kysymykset ja vaihtoehdot tulevaisuudessa ja niiden hyvät ja huonot puolet?

Leader-toiminnan hallintomalli on vuosien saatossa juurtunut osaksi suomalaisia maaseuturahoituksen instituutioita. Hallintomalli toimii pääosin hyvin, eikä suurempia muutostarpeita ole näkyvissä. Pienempiä viilauksia rooleihin, prosessien selkeyteen, yhtenäiseen ja ennakoitavaan ohjeistukseen sekä parannettuihin tietojärjestelmiin tarvittaisiin.

Yleisesti ottaen, Ruokaviraston ja maa- ja metsätalousministeriön keskinäistä yhteistyötä voisi edelleen parantaa, ja toimintatapoja sekä tulkintoja voisi yhtenäistää. Näin hallinto kehittyisi entistä ennakoitavammaksi sekä tasalaatuisemmaksi.

ELY-keskusten ja Leader-ryhmien rooleja tulisi selventää hankkeiden päätöksenteossa, maksatusprosessissa sekä hankkeiden seurannassa. Lisäksi viestintää maksatusprosessin etenemisestä Leader-ryhmän rahoittamien hankkeiden osalta voisi kehittää, esimerkiksi lähettämällä Hyrrästä automaattisesti vireilletuloilmoituksen Leader-ryhmään hanketoimijan tekemästä maksatushakemuksesta.

ELY-keskusten päätösten yhtenäistämiseen ja Ruokaviraston ohjeistuksen yhtenäiseen tulkintaan olisi hyvä kiinnittää huomiota, esimerkiksi yhteisten linjauksien, koulutuksen ja yhteisen online-tietopankin (UKK) kautta.

Yritysrahoituksessa olisi hyvä selkeyttää Leader-ryhmien ja ELY-keskusten työnjakoa, mahdollisesti jopa eriyttää yritysrahoituksen välineet epäselvyyksien välttämiseksi. Leader-ryhmillä tulisi ehdottomasti olla yritysrahoitusvälineitä, sillä paikallinen kehittämisstrategia on elinkeino-ohjelma, ja yritysrahoitus nähdään useassa tapauksessa kuntarahoituksen legitimoivana.

Toimintarahen siirto ELY-keskuksista Ruokavirastolle kaihertaa vieläkin joitakin Leader-ryhmiä, sillä ELY-keskusten kanssa toimimisen nähtiin olevan helpompaa ja nopeampaa. Resurssiohjauksen näkökulmasta katsottuna toimintarahen tulisi pysyä Ruokaviraston toimenkuvassa, sillä ELY-keskuksilla ei ole ohjaavaa asemaa Leader-ryhmiin nähden. Ruokavirasto sen sijaan maksajavirastona ja seurantajärjestelmän haltijana on looginen paikka toimintarahalle. Ruokaviraston tulisi kehittää toimintarahaan liittyviä hallinnollisia käytäntöjä yhteistyössä Leader-ryhmien kanssa, jotta liialliselta hallinnolliselta taakalta välttyttäisiin.

Hyrrä-järjestelmällä on tärkeä rooli hallinnon työkaluna, ja se jakaa ja kerää tietoa hallinnon ohjausjärjestelmässä eri vaiheissa. Hyrrää tulisikin kehittää siten, että se vähentäisi hallinnollista taakkaa niin tuenhakijoille kuin hallinnollekin. Hallinnon ohjausjärjestelmälogiikan perusteella Ruokaviraston tulisi tietokannan omistajana kehittää Hyrrän tukipalveluja keskitetysti. Esimerkiksi UKK-listaus, videotutoriaalit ja chat-toiminto sekä suora asiakaspalvelulinja parantaisivat tietokantaan kirjatun tiedon laatua ja oikeellisuutta. Samalla Leader-ryhmien Hyrrän toimintoihin (Katso-tunnukset, seurantatiedot, maksatuspyynnöt) vähenisivät ja Ruokavirasto voisi antaa standardisoitua ohjeistusta koko maassa.

Hallintomallin keskeisiä kysymyksiä ja vaihtoehtoja on esitelty seuraavalla sivulla olevassa taulukossa ([Taulukko 6](#)). On huomattava, että hallintomallin keskeisimmät kysymykset vaihtelevat suurista, periaatteellisista kysymyksistä (mm. monirahastoisuus) käytännön hallintoon (mm. ELY-keskusten tulkintojen vaihtelu). Hallintomallin skenaarioiden pohdinnassa on otettu lähtökohdaksi se, että sama taho ei voi olla hakijana, päätöksentekijänä sekä maksajana vaan hallinnon tehtävät tulee eriyttää. Näin ollen vaihtoehtoja, joissa esimerkiksi Leader-ryhmä tekisi päätökset ja maksatukset omasta rahoituskehyksestään, ei ole maaseuturahaston osalta pohdittu.

Taulukko 6. Leader-hallintomallin keskeisimmät kysymykset, vaihtoehdot tulevaisuudessa ja niiden hyvät ja huonot puolet

Skenaario	Hallintomallin keskeisimmät kysymykset	Hallintomallin vaihtoehdot	Hyvät puolet	Huonot puolet
Keskitetty <i>(hallinto keskitetty)</i>	ELY-keskusten tulkintojen erilaisuus	Leader-työhön erikoistuneet ELY-keskukset (kaikki Leader-rahoitus tai Leader-ryhmien oman toiminnan hankkeet)	Tulkintojen harmonisointi, erikoistuneet työntekijät	Leaderin yhteys ELY-alueen maaseudun kehittämiseen ja ELY-keskukseen heikentyy
Erillistetty <i>(yritysrahoitusvälineet eriytetty)</i>	Leader-ryhmien ja ELY-keskusten väliset haasteet yritysrahoituksesta	Leader-ryhmillä on erilliset yritysrahoitus-työkalut kuin ELY-keskuksilla	Nykyisen hallintomallin epäselvyydet yritysrahoitukseen liittyen vähenevät, selkeät rajat yritystuissa	Leader-ryhmien toiminta monialaisena paikalliskehittäjänä saattaa vaarantua, riski yritysten väliinputoamiselle tukimuotojen välillä
Paikallistettu <i>(Leaderillä vain paikallisia hankerahoitusvälineitä)</i>	Leader-ryhmät keskittyvät paikallisiin ja ruohonjuuritason kehittämishankkeisiin	Leader-ryhmillä ei ole yritystukia käytössään	Leader-ryhmien paikallinen aktivointi- ja kehittämistyö kasvavat	Leader-ryhmät eivät pysty toteuttamaan monialaisuus-periaatetta, ryhmät strategia ei ole enää elinkeino-ohjelma, kuntarahan saanti vaikeutuu, paikallinen kehittäminen vaikeutuu
Tuloksellinen <i>(Leader-rahoitus painottuu tulokselliseen toimintaan)</i>	Leader-ryhmien tuloksellisuutta tuetaan entistä enemmän hallintoprosesseissa	Kehystarkastelun ja tuloksellisuudesta paljolti suurempi rooli	Kohdistaa maaseuturahaston tuen mahdollisimman tuloksellisiin hankkeisiin ja Leader-ryhmiin	Pienet, yleishyödylliset hankkeet vähenevät, tuloksellisuuden korostus hyödyttää suuria ryhmiä, kilpailu rahoituksesta ryhmien välillä kasvaa, Leader-periaatteiden toteutuminen ja strategian rooli vaarantuvat
Monirahastoinen <i>(CLLD otetaan käyttöön kaikissa rahastoissa, Leader-ryhmät keskiössä toimeenpanossa)</i>	Leader-toimintaa rahoitetaan monirahastoisesti eri EU-rahastoista	<i>Joko</i> Yksi ohjelma ja hallinto-viranomainen <i>Tai</i> Monta ohjelmaa ja hallintoviranomaista	Mahdollistaa Leader-ryhmien laajan aluekehittämisen yhteisillä säännöillä Mahdollistaa Leader-ryhmien laajan aluekehittämisen	Leader-ryhmien alueellinen eriytyminen eri rahastojen mahdollisuuksien myötä Koordinaatio yli hallinnon rajojen Hallinnollisen taakan riski kasvaa
Kevennetty <i>(maaseuturahaston rooli Leader-ryhmien rahoittajana pienenee)</i>	Maaseuturahaston rahoitus Leader-ryhmille vähenee	Maaseuturahaston hallinnollisten vaatimusten keventäminen (keräilymallit, raportoinnin keventäminen)	Leader-ryhmien liikumavara ja kehittäjärooli kasvaa	Leader-ryhmien vastuu omasta rahoituksesta kasvaa, rahoituksen epävarmuus ja varainhankintaan kuluvat resurssit kasvavat

Arvioinnin aikana tärkeäksi huomioksi on noussut se, että hallintomallia viilaamalla ei kuitenkaan pystytä täysin tukemaan Leader-ryhmien itsenäistä kehittäjäroolia. Tähän tarvitaan kevennettyjä hallinnollisia vaatimuksia, osaamisen kehittymistä sekä verkostomaista kehittämistä eli Leaderin liikkumavaran kasvattamista.

Teemahankkeet

Miten teemahanke tukimuotona on toiminut, mitkä ovat sen onnistumiset ja haasteet?

Teemahanke on tukimuotona aktivoinut runsaasti uusia hakijoita Leader-toiminnan piiriin ja mahdollistanut matalan kynnyksen hanketoiminnan ja pieninvestoinnit paikallisella tasolla. Valtaosa Leader-ryhmistä on käyttänyt teemahankkeita, noin viidesosa ryhmistä ei kuitenkaan ole toteuttanut yhtäkään teemahanketta.

Teemahankkeiden suurimpia onnistumisia on ollut matalan kynnyksen hanketoiminnan tukeminen, joka on tuonut uusia hakijoita ja toimijoita mukaan Leader-ryhmän toiminnan piiriin. Teemahankkeiden onnistumisista viestintää tarvittaisiin enemmän. Teemahankkeilla on tehty monia pieniä kylien ja yhteisöjen arjen onnistumisia, jotka ovat lisänneet asukkaiden hyvinvointia, lisänneet aktiivisuutta ja tukeneet harrastamista omalla kotiseudulla. Teemahankkeiden yleisimpiä tuloksia ovat maaseudun kehittämiseen ja kylätoimintaan liittyvät pienet investoinnit, hankinnat ja kulttuuriympäristön kehittämisprojektit. Leader-ryhmien teemahankkeiden kautta on myös tuettu nuorten hyvinvointia ja työllistymistä tukemalla esimerkiksi nuorten kesätyöpaikkoja. Teemahankkeilla rahoitetut investoinnit ovat edistäneet merkittävästi luonto- ja retkeily-ympäristöjen hyödyntämistä ja ovat tuoneet myös vipuvoimaa maaseudun luontomatkailun kehittämiseen.

Leader-ryhmien onnistuneita teemahankkeita ovat olleet erityisesti sateenvarjo -periaatteella toteutetut pienet investoinnit, joista on ollut vipuvaikutusta ja positiivista kehitystä monelle alueelle ja yhdistykselle. Teemahankkeiden hakeminen on ollut yhdistyksille helpoa ja raportointi on koettu hakijoiden mielestä kevyeksi ja apua on ollut saatavilla. Puskaradion ja paikallislehdistön kautta ovat levinneet tietämys teemahankerahoituksen mahdollisuudesta, ja teemahanke on tuonut Leader-ryhmille toiminnan piiriin uusia hakijoita, tuensaajia ja aktiiveja.

Miten teemahankkeita tulisi kehittää?

Teemahankkeissa on hallinnon ja toteuttamisen kannalta hallinnoivalle Leader-ryhmälle asetettuna iso juridinen riski ja kuormitus, joka menee täysin hukkaan, jos hakijoita ei onnistuta saamaan tarpeeksi mukaan. Selkeä hakuviestintä, vuorovaikutteinen uusien toimijoiden etsiminen ja alahankkeiden suunnittelun tukeminen koetaan erittäin tärkeäksi. Hankehaun aikana ”rummutus ja puskaradio” koettiin haastatteluissa erityisen tärkeiksi, ja erityisesti pitkäjänteiselle uusien toimijoiden rohkaisulle nähtiin tarvetta.

Matalan kynnyksen teemahankkeiden raportointiin olisi kehitettävä kevyemmät raportointivaihtoehdot. Nykyiset tietojärjestelmät eivät taivu tavoiteltuun kevyeen byrokratiaan. Juuri tietojärjestelmien jäykkyyden nähtiin vaikeuttavan eniten byrokratian keventämistä. Teemahankkeiden seuranta, raportointia ja Leader-ryhmien toteuttamaa teemahankkeiden itsearviointia tulisi kehittää. Olisi olennaisen tärkeää tietää, miten pienet toimijat kuten kyläyhdistykset ovat kokeneet teemahankkeet. Lisäksi erilaisia malleja sopimuksista alahankkeiden toteuttajien kanssa olisi hyvä pohtia ja jakaa hyviä käytäntöjä.

Teemahankkeiden päätösten hitaus ja maksatuksen viivästyminen on Leader-ryhmien edustajien mielestä vaikeuttanut toimenpiteiden toteutusta. Maksatuksen siirtämistä useampaan osaan tulisi selvittää, etenkin kertakorvaushankkeissa, ja hallinnointiosan vahvistamista tulisi harkita.

Yleisesti ottaen, teemahankkeiden hallinnollista taakkaa tulisi tarkastella koko hankeketjun osalta ja siten tunnistaa, missä kohtaa ketjua hallinnollinen taakka on suurin. Täten voidaan tunnistaa ongelmakohdat ja tehdä parannusehdotuksia hallinnollisen taakan vähentämiseksi.

Yritystuet

Mitä merkitystä Leader-toimintatavan toimivuudelle ja vaikuttavuudelle on sillä, että Leader-ryhmien käytössä on yritysrahoitusvälineitä?

Leader-ryhmien tukivalikoimaan kuuluvat yritysrahoitusvälineet ovat toiminnalle merkittäviä etenkin Leader-ryhmien kuntasuhteen näkökulmasta. Yritysrahoitusvälineet ovat tärkeä osa kuntarahan legitimitettä yritystukien sitouttaessa kuntia, ja sen myötä myös kuntarahaa Leader-ryhmien toimintaan. Yritysrahoituksen tuottamat indikaattoritulokset ovat keskeisessä roolissa, kun kuntarahalle saatavasta vastineesta ja aluetaloudellisesta vaikutavuudesta keskustellaan.

Miten Leader-yritystukia arvostetaan paikallisesti?

Leaderin yritysrahoitusvälineiden paikallinen volyymi vaihtelee huomattavasti, minkä myötä myös niiden paikallinen merkitys vaihtelee. Leader-ryhmien näkökulmasta yritysrahoituksen merkitys paikalliselle kehittämiselle on tärkeä, mutta ELY-keskukset näkevät paikallisen merkityksen huomattavasti vähäisempänä. Leader-toiminta tunnustetaan ulkopuoleltakin tarkasteltuna paikallisen yritystoiminnan ja yrittämisen edistäjänä melko hyvin. Yritystukien paikallinen arvostus kytkeytyy monilta osin Leader-periaatteiden yritystukien hallinnoinnille tuomaan lisäarvoon.

Mitä eroa, etuja ja hankaluuksia on Leader-ryhmien yritystukien hallinnossa verrattuna ELY-keskuksiin?

Yritysrahoitusvälineiden hallinnointiin tarvittava osaaminen ja näkemyserot sen tasosta aiheuttavat kitkaa Leader-ryhmien ja ELY-keskusten välille. Viime kädessä kysymys on siitä, kuka päättää, millaisia yrityksiä rahoitetaan, ja kuinka lähellä tuen hakijoita päätöksenteko tapahtuu. Paikallistason Leader-toimijat ja ELY-keskukset aluetason viranomaisina näkevät yritystukiin liittyvät myöntämisperusteet ja tarpeet eri lailla. Kitkaa muodostuu näin ollen Leader-periaatteiden ja hallintomallin välille. Hallinnon näkökulmasta asiaa tarkastellessa korostuvat ELY-keskusten viranomaisrooli, hakijoiden tasapuolinen kohtelevminen, lakiosaaminen ja yritystukien arvioinnissa tarvittava tilinpäätösosaaminen. Hallinnollisen osaamisen käänköpuolella näyttäytyy kuitenkin Leader-ryhmiin verrattuna tuensaajalle kasvottomampi ja moniportaisempi byrokratiakoneisto.

Yritystukien hallinnointi Leader-ryhmissä puolestaan kytkeytyy ennen kaikkea Leader-periaatteiden toteuttamiseen. Leader-ryhmät ovat matalan kynnyksen paikallistoimijoita, mutta niiden käytettävissä olevilla resursseilla ei aina ole mahdollista hankkia yritystukien hallinnointiin vaadittavaa osaamista. Lisäksi Leader-ryhmien maallikkohallitusten riittävän osaamisen ja neutraalin suhtautumisen varmistaminen yritystukien päätöksentekoa koskien voi olla ongelmallista. Hallintomallin näkökulmasta Leader-ryhmien kykyyn hallinnoida yritystukia liittyy siis ongelmakohtia, mutta paikallistason yritystukien hallinnointi vahvistaa Leader-periaatteiden toteutumista ja kuntien sitoutumista rahoitukseen. Yritystuilla aikaansaadut tulokset ovat tärkeitä Leader-toiminnan legitimoinnin kannalta. Vaakakupissa painavat hallinnon näkökulmasta ylimääräinen ja lisäkoulutusta tai resursseja tarvitseva hallintoporras ja toisaalta Leader-periaatteiden toteuttaminen yhdessä kuntarahan legitimoinnin ja tukimuodon paikallisen merkittävyyden kanssa.



Kuva ©Maaseutuverkosto, Martina Motzbäuchel

4 Leader-periaatteiden hahmottaminen, toteutuminen ja lisäarvo

Leaderia määritteleviä periaatteita on seitsemän: alueperusteisuus, alhaalta ylös, paikallinen kumppanuus, monialaisuus, innovatiivisuus, alueiden välinen ja kansainvälinen yhteistyö sekä verkostoituminen. Leader-periaatteet tunnetaan hyvin maa- ja metsätalousministeriössä, ELY-keskuksissa ja Ruokavirastossa. Erityisesti Leader-työssä aktiivisesti mukana olevat tahot pitävät periaatteiden toteutumista merkittävänä. Kaikkien vastaajaryhmien mukaan alueperusteisuus ja alhaalta ylös -periaatteet ovat tärkeimpiä.

Leader-periaatteet ovat keskenään erilaisia: osa on rakenteellisia ja osa harkitun toiminnan ja pyrkimyksen kohteita. Leader-periaatteista rakenteelliset (esim. alueperusteisuus ja paikallinen kumppanuus) ovat toteutuneet hyvin Leader-ryhmien toiminnassa, kun taas dynaamisempien, esim. innovatiivisuuden periaatteen toteutumisessa on haasteita. Dynaamisen, pyrkimystä ilmentävien periaatteiden (innovatiivisuus, verkostoituminen ja yhteistyö) välillä on myös suuria ryhmäkohtaisia eroja, mitä selittävät esimerkiksi ryhmien väliset taloudelliset ja toiminnalliset edellytykset.

Leader-periaatteista saatava lisäarvo kytkeytyy periaatteiden toteutumiseen. Esimerkiksi alueperusteisuuden ja paikallisen kumppanuuden periaatteiden lisäarvo liittyy Leader-ryhmien perustamiseen ja paikallisten kehittämisstrategioiden laatimiseen. Leader-toiminnan lisäarvoa voidaan kasvattaa vahvistamalla erityisesti dynaamisempien periaatteiden toteuttamista ja siten lisäarvon syntymistä.

Koko maan laajuinen Leaderin kattavuus on ollut maaseutupoliittinen linjaveto, jota on pidetty yleisesti hyväksyttynä. Leader-ryhmien väliset maantieteelliset ja rahoituksen erot ovat kuitenkin suuria. Tällä on vaikutusta sekä Leader-periaatteiden toteutumiseen että Leader-ryhmien toimintakykyyn. Kuntien 20 % rahoitusosuutta pidetään tärkeänä puskurina ja innovatiivisten rahoituskokeilujen mahdollistajana Leader-toiminnassa.

4.1 Johdanto

Leader-periaatteita sekä yhteisölähtöistä paikallista kehittämistä on kuvattu Euroopan unionin ja kansallisissa säännöksissä, hallinnon asiakirjoissa ja tutkimusteksteissä hiukan erilaisin painotuksin. Leader-periaatteista ei olekaan olemassa täysin yhteneväisiä ja oikeaksi todettavia määritelmiä.¹¹

Taulukko 7. Leader-periaatteet arvioinnin tehtävänannon mukaisin määritelmien

Periaate	Määritelmä tehtävänannossa
Alueperusteisuus	Ryhmä toimii tietyllä alueella ja toiminta perustuu paikalliseen kehittämisstrategiaan.
Alhaalta ylös	Päätösvalta strategian laatimisesta ja toteuttamisesta kuuluu paikalliselle Leader-ryhmälle.
Paikallinen kumppanuus	Ryhmän toiminnassa on mukana yksityisiä ja julkisia toimijoita ja hallitus on muodostettu kolmikantaisesti.
Monialaisuus	Paikallinen kehittämisstrategia ei ole rakennettu yhden asian varaan, vaan siinä yhdistyvät yhteiskunnan monet sektorit.
Innovatiivisuus	Paikallisella strategialla ja hankkeilla on pyrkimys uuden luomiseen ja alueen näkökulmasta jokin uutuusarvo.
Alueiden välinen ja kansainvälinen yhteistyö	Paikallista strategiaa toteutetaan yhteistyössä ja yhteisillä hankkeilla muiden alueiden ja maiden kesken.
Verkostoituminen	Leader-ryhmä tekee yhteistyötä ja oppii kokemuksista eri toimijoiden, sektoreiden, hankkeiden ja alueiden välillä

Tässä pääluvussa tarkastellaan ensin Leader-periaatteiden hahmottamista eräänlaisella ideatasolla ja tämän jälkeen huomio suunnataan periaatteiden toteutumiseen ja periaatteiden lisäarvon puntarointiin. Vastaukset Leader-periaatteisiin liittyviin arviointikysymyksiin esitetään kootusti luvun lopussa.

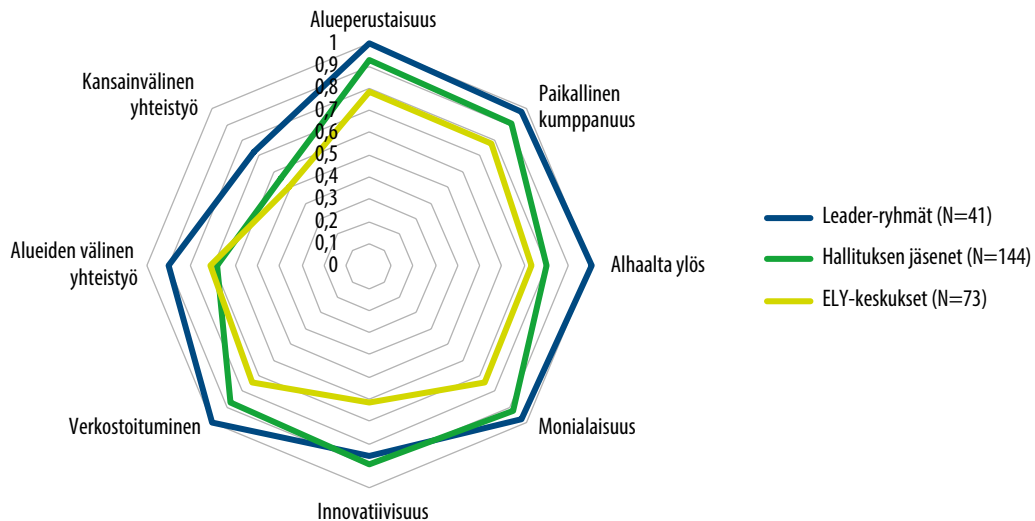
¹¹ Tässä arvioinnissa Leader-periaatteiden operationalisoimisen lähtökohtana pidettiin arvioinnin tarjousasiakirjoihin valittuja määritelmiä. Näihin nojaututtiin aineistonkeruussa esimerkiksi muotoiltaessa kyselyn ja haastattelujen kysymyksiä, kun periaatteesta ei voinut kysyä vain suoraan vaan periaatteena. Aineistojen analyysin yhteydessä tuli esille, että periaatteiden määrittelyä on mahdollista haastaa, ja niitä koskeva käytännön ymmärrys ei pitäydy tiukasti alla esitetyn operationalisoinnin mukaisissa määritelmissä. Käsitteiden määrittelyssä on aina tiettyä joustoa. Metodiselta kannalta oleellista kuitenkin on, ettei Leader-periaatteiden määrittelyistä ideoista etäännytä kovin kauas.

4.2 Leader-periaatteiden oleellisuus ja merkitys Leader-ketjun näkökulmasta

Leader-periaatteiden toteutumisen ja vaikuttavuuden lähtökohtana voidaan pitää periaatteiden tunnistamista ja tunnustamista toimintaa ohjaavina arvoina. Tämän vuoksi ensimmäisenä tarkastellaan periaatteiden hahmottamista enemmän tai vähemmän tavoittelemisen arvoisina asioina riippumatta siitä, missä määrin näitä on onnistuttu toteuttamaan käytännössä. Eri toimijatahoille esitettiin kysymyksiä siitä, kuinka oleellisena tai tärkeänä he pitävät kutakin Leader-periaatetta. Periaatteiden määritelmät operationalisoitiin edellisellä sivulla olevan taulukon mukaisina. Kyselyjen yksityiskohtaiset jakaumatiedot löytyvät kyselykohtaisista liitteistä.

Seuraavalla sivulla olevassa kuvassa vertaillaan Leader-periaatteiden oleellisuusarvioita Leader-ryhmien toiminnanjohtajien, hallitusjäsenten ja ELY-keskusten parissa ottamalla huomioon täysin tai jokseenkin samaa mieltä olevat kannat kunkin periaatteen osalta. Kuvasta ilmenee, että niin Leader-toiminnanjohtajat kuin hallitusjäsenet arvottavat kaikki periaatteet oleellisemmiksi kuin ELY-keskusten vastaajat. Kaikkia periaatteita pitivät Leader-ketjun sisällä oleellisimpana toiminnanjohtajat. Voitaneen ajatella, että Leader-periaatteiden arvottaminen heijastelee ainakin osittain myös periaatteiden tuttuutta vastaajan arjessa. Leader-toiminnanjohtajat ovat työssään säännöllisesti tekemisissä myös Leader-periaatteiden diskursiivisen esittämisen kanssa. Leader-periaatteet – myös siten kuin niistä odotetaan puhuttavan – ovat ikään kuin jokapäiväistä leipää. Kiinnostavana yksityiskohtana voidaan huomata, että hallitusjäsenet pitivät innovatiivisuus-periaatetta hiukan oleellisempaan kuin toiminnanjohtajat. Kaikkein laimeimmin siihen suhtautuivat ELY-keskusten vastaajat.

Leader-periaatteiden oleellisuus (% vastaajista, joille periaate vähintään melko oleellinen)



Kuva 9. Leader-periaatteiden oleellisuus vastaajaryhmittäin Leader-ryhmät, hallituksen jäsenet ja ELY-keskukset

Vastausprofiilit ovat yhdensuuntaiset siinä, että kaikki vastaajatahot pitävät oleellisena erityisesti alueperusteisuutta ja alhaalta ylös -periaatetta. Periaatteiden arvottamisessa alueiden välinen ja kansainvälinen yhteistyö jäävät sen sijaan kaikkia muita periaatteita matalammalle. Seurantatiedoista tiedetään, ettei kaikilla Leader-ryhmillä ja alueilla ole kovin paljoa kokemusta etenkin kansainvälisistä Leader-hankkeista. Arvotusmittaus kertoo, etteivät kaikki ilmeisesti pidä kansainvälistä Leader-hankkeistusta edes tavoittelemisen arvoisena.

Vapaamuotoiset vastaukset Leader-ketjulta

Leader-periaatteiden oleellisuutta koskevan strukturoidun kysymyssarjan lisäksi kyselyssä esitettiin Leader-periaatteista ja niiden oleellisuudesta vapaavalintainen avoin kysymys, jonka tarkoituksena oli tuottaa lisänäkökohtia Leader-periaatteiden hahmottamisesta. Kysymys keräsi vapaita vastauksia yhteensä 60 henkilöltä (toiminnanjohtajat 15, hallitusten jäsenet 29 ja ELY-keskusten vastaajat 15). Analyysi kohdistettiin siihen, mitä periaatteita kommentoidaan, miten niitä kommentoidaan ja mitä merkityksiä periaatteisiin liitettiin.

Useissa eri toimijaryhmien avovastauksissa korostettiin alhaalta ylös -periaatteen ja alueperusteisuuden tärkeyttä yksittäisinä oleellisimpina periaatteina, mikä vahvisti jo kyselyssä edellä saatua tulosta. Alueperusteisuus sanallistettiin usein myös paikallisuudeksi tai puhuttiin paikallisuuden tärkeydestä ja paikallisten olosuhteiden tuntemisesta strategian lähtökohtana. Esille nousi myös paikallisuuden idea itsessään ilman sen toiminnallisen tai

strategisen muodon esiin tuomista. Silloin paikallisuuden idea ja arvo yhdistyivät ennemmin kulttuuriin tai identiteettiin. Paikallisuuden ideaa tuottaneet kannanotot ovat liitettävissä läheisesti alhaalta ylös -ajattelutapaan.

Siltä osin, kun vastauksissa arvotettiin muita periaatteita, oikeutettiin niissä yhteistyötä ja verkottumista, sillä *„nämä hyödyttävät paikallisyhteisöjä aidosti pidemmällä tähtäimellä”* (ELY-keskus). Periaatteiden merkitys olisi niiden tuottamassa pitkävaikutteisessa hyödyssä.

Oleellisimman periaatteen nimeämistä pidettiin kannanotoissa vaikeana. Erityisesti näin katsoivat toiminnanjohtajat, mikä tuli esille myös haastatteluissa. Leader-periaatteet nähdään ennemminkin kokonaisuutena:

”Mielestäni oleellisinta tai oleellisimpia periaatteista on paha nimetä, koska ne ovat kokonaisuus, jotka yhdessä kertovat sen, miten Leader-toiminta ja sen toteutus rakentuu.” (Toiminnanjohtaja, Länsi-Suomi).

Toinen avoimen vastauksen jättänyt toiminnanjohtaja katsoi, että periaatteita on vaikea asettaa paremmuusjärjestykseen myös siksi, että periaatteet avautuvat eri näkökulmista hiukan eriarvioisina. Samaan tapaan periaatteiden keskinäinen painoarvo voi myös vaihdella ajassa.

”Päätöksentekoa ajatellen asukkaiden kanssa yhteistyössä laadittu monialainen strategia ja sitä toteuttavista hankkeista päättävä kolmikantainen hallitus ovat varmaan tärkeimpiä. Toiminta-alueen kehittymistä, verkostoitumista ja ryhmän omaa oppimista ja kehittymistä ajatellen alueiden ja kansainvälinen yhteistyö voivat olla tärkeimpiä.” (Toiminnanjohtaja, Etelä-Suomi).

Muutamia periaatteita koskevat kommentit ottivat kantaa periaatteiden toteutumiseen, vaikka siitä ei varsinaisesti tässä yhteydessä kysytty. Toteutumisen kannalta innovatiivisuus-periaate erottui ongelmallisena. Se mainittiin kuudessa kommentissa kylläkin oleellisena, mutta samalla kertaa pulmallisena. Pulmallisuutta siihen toivat vastausten mukaan hallinnolliset rajoitteet.

Osa kommenteista esitti myös huomautuksia tai täsmennyksiä periaatteita koskeviin määritelmiin. Esimerkiksi yhteistyö-periaate haluttiin nähdä laajempaan kuin yhteisesti toteutettavina hankkeina: *”Alueiden välinen yhteistyö ei mielestäni tarkoita yhteisiä hankkeita vaan ylipäättään tiedon- ja kokemustenvaihtoa esim. Leader-ryhmien kesken”* (Toiminnanjohtaja, Länsi-Suomi). Myöskään alhaalta ylös -periaatteen määrittely painotetusti strategian kautta ei vastannut kommentoijan omaa merkityksenantoa. Edellisen kommentin toiminnanjohtaja jatkaakin: *”Alhaalta ylös ei tarkoita pelkästään strategiaa vaan myös rahoitettavien hankkeiden ideat tulevat aidosti ruohonjuuritasolta”*. Tällainen näkemys lieneekin

hyvin laajasti jaettu suomalaisessa Leader-toiminnassa. Sille voi nähdä historiallisia juuria Leaderia taustoittavassa pitkässä omaehtoisessa kylätoimintaperinteessä. Paikallisuus on otettu alusta lähtien Suomessa tosissaan.¹²

Periaatteiden oleellisuutta ja merkitystä oli luonnollisesti mahdollisuus myös kyseenalaistaa. Avoimissa vastauksissa varauksia ja kritiikkiä esitettiin Leader-ketjun sisältä kuitenkin vain kaksi kertaa. Kritiikki kohdistui paikalliseen strategiaan ja kansainvälisyyteen. Erään ELY-keskuksen vastaajan tulkinnassa paikallinen strategia (alueperustaisuus) saa liiaksi painoa innovatiivisuuden kustannuksella.

”Strategian vaikutusta ylikorostetaan. On oltava realisti: tilanteet muuttuvat nopeasti, ei voida olettaa 7 vuoden kiveenhakatun asian noudattamista. Näin pitkän ajan tarkka strategia on innovatiivisuuden vastakohta.”

Kansainvälistä yhteistyötä luonnehdittiin puolestaan toisessa ELY-keskuksen kommentissa *”vähän liian päälleliimatuksi”* tai sen arveltiin olevan toissijainen periaate, jota sopii tarkastella sen jälkeen, kun ensisijaisemmat periaatteet ovat kunnossa. Samaan aikaan tosin kansainvälisyydessä nähtiin myös *”hieno eurooppalainen mahdollisuus”*. Toisin sanoen kansainvälisyyden oleellisuus Leader-periaatteena on myös avoimessa aineistossa mielipiteitä jakava kysymys.

Kokoavasti voidaan todeta, että Leader-periaatteiden merkitystä hahmotetaan Leader-ketjussa ja erityisesti Leader-ryhmien toiminnanjohtajien parissa kokonaisvaltaisesti. Periaatteiden painotus vaihtelee, mutta mitään periaatetta ei leimata yksiselitteisesti turhaksi. Yksittäisistä periaatteista olennaisimpana näyttäytyvät alueperusteisuus ja alhaalta ylös. Näihin periaatteisiin ja Leader-toimintaan yleisesti liitetään vahvasti paikallisuutta korostavaa puhetta.

¹² Katso esimerkiksi Hyyryläinen & Rannikko (2000)

Eri periaatteista on huomattava kuitenkin myös niiden hiukan erilainen olemus. Esimerkiksi alueperusteisuus ilmenee rakenteellisena periaatteena. Paikallista kumppanuutta, mukaan lukien hallituksen kolmikantaa, valvotaan myös säännösten ja sopimusten kautta. Innovatiivisuus, verkostoituminen ja alueiden välinen yhteistyö ovat sen sijaan nähtävissä harkittuna toimintana tai pyrkimyksenä toimia tietyllä tavoin. Tällaisessa mielessä Leader-periaatteita voitaisiin luonnehtia myös staattisuuden ja dynaamisuuden avulla. Samassa periaatteessa voi olla kumpiakin piirteitä. Voidaan siis ajatella, että staattisuus edustaa periaatteen ”minimitasoa”, jolla täytyy olla, jotta periaatteen ilmenemisestä voidaan puhua. Dynaamisuus viittaa periaatteen ilmenemisen muutokseen, se voi kasvaa tai supistua ajassa. Aina toteutuminen ei ole yksin toimijan omassa hallinnassa. Alla oleva kuva (Kuva 10) näyttää eri periaatteiden sijoittumisen staattisuuden ja dynaamisuuden asteikolle.



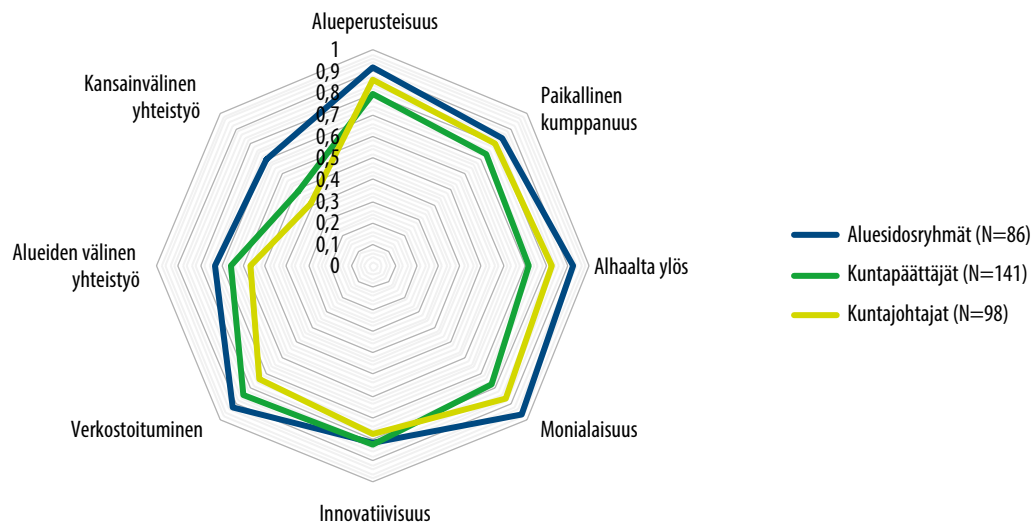
Kuva 10. Periaatteiden asemoituminen dynaamisuuden asteikolla

4.3 Leader-periaatteiden oleellisuus ja merkitys sidosryhmien silmin

Myös eri sidosryhmät ottivat kantaa Leader-periaatteiden oleellisuuteen. Sidosryhmille kysymys Leader-periaatteiden oleellisuudesta muotoiltiin tulevaisuusnäkökulmasta. Kuntapäätäjät, kuntajohtajat ja aluesidosryhmät vastasivat siten kysymykseen: ‘Mikäli Leader-toiminta jatkuu alueellanne 2021–2027, kuinka oleellisina/tärkeinä pidätte seuraavia Leader-periaatteita kunnan/kaupungin/organisaationne näkökulmasta’. Vaikka kysymys suuntautui tulevaisuuteen, näkökulma ei vähennä aineiston hyödynnettävyyttä Leader-periaatteiden hahmottamisen tarkasteluun. Puhutaanhan tässä yhteydessä nimenomaisesti kunkin periaatteen arvottamisesta eräänlaisena ideana, jota kohti joko haluttaisiin pyrkiä tai ei. Kyselyjen yksityiskohtaiset jakaumatiedot löytyvät kyselykohtaisista liitteistä. Seuraavalla sivulla olevassa kuvassa vertaillaan Leader-periaatteiden

oleellisuusarvioita *kuntapäättäjien, kuntajohtajien ja aluesidosryhmien parissa* ottamalla huomioon täysin tai jokseenkin samaa mieltä olevat kannat kunkin periaatteen kohdalla.

Leader-periaatteiden oleellisuus (% vastaajista, joille periaate vähintään melko oleellinen)



Kuva 11. Leader-periaatteiden oleellisuus tulevaisuusnäkökulmasta vastaajaryhmittäin kuntapäättäjät, kuntajohtajat ja aluesidosryhmät

Kuvasta ilmenee, että aluesidosryhmät pitivät kaikkia Leader-periaatteita hiukan oleellisempina kuin kuntasidosryhmät. Voitaneen ajatella, että tässäkin Leader-periaatteiden arvottaminen heijastelee ainakin osittain myös periaatteiden tuttuutta vastaajalle. Aluesidosryhmät ilmoittivat taustatietona antamassaan itsearvioinnissa tuntevansa Leader-toimintaa paremmin kuin kuntatoimijat. Aluesidosryhmissä oli paljon ammattimaisia kehittämisorganisaatioita, joille myös kansainvälisyys on valmiiksi tuttua. On todennäköistä, että tämä selittää selvää eroa etenkin kansainvälisen yhteistyön arvottamisessa.

Vaikka periaatteiden keskinäinen järjestys hiukan vaihtelee, eivät Leaderia ulkopuolelta katsovien arvostukset osoita kuitenkaan kovin suuria keskinäisiä eroja. Kuntien johtavien viranhaltijoiden ja kuntapäättäjien näkemyserot olivat verraten pieniä. Kiinnostavana voitaneen pitää havaintoa, että verkostoituminen ja alueiden välinen yhteistyö saavat enemmän tukea kuntapäättäjiltä kuin johtavilta viranhaltijoilta. Voidaan ehkä ajatella, että kuntapäättäjillä on enemmän verkostoitumiseen liittyviä odotuksia myös omakohtaisesti. Tämän tarkastelun kolmesta sidosryhmästä kuntapäättäjät eli kuntien johtavat luottamushenkilöt ilmoittivat taustakysymyksenä esitetystä itsearvioinnissa tuntevansa Leader-toimintaa heikommin kuin muut kyselyn vastaajatahot.

Kun sidosryhmien arvottamista verrataan Leader-ketjun sisällä tehtyihin kyselyihin, huomataan, että erot vastausprofiileissa ovat lopulta verraten pieniä. Toisin sanoen sekä Leader-ketjun sisältä että ulkopuolelta arvioituna yli puolet kaikista vastaajaryhmistä piti kaikkia Leader-periaatteita vähintään jokseenkin oleellisina, lukuun ottamatta kansainvälistä yhteistyötä. Kuten liitteen 3 yksityiskohtaisista jakaumatiedoista ilmenee, sidosryhmissä on kuitenkin Leader-ketjun toimijoita enemmän sellaisia vastaajia, jotka eivät ottaneet kantaa suuntaan tai toiseen taikka ilmaisivat, etteivät tunne kyseessä olevaa periaatetta. Leader-ketjun sisältä viime mainittu vastaus oli yleisin ELY-keskuksista tulleissa vastauksissa. Sidosryhmistä tämä vaihtoehto ilmeni useammin kuntatoimijoiden kuin aluesidosryhmien vastauksissa. Kuntatahojen vastaajat ilmoittivat aluesidosryhmistä vastanneita useammin tuntevansa tai seuranneensa suomalaista Leader-toimintaa melko vähän. Sen sijaan aluesidosryhmistä aktivoituivat vastaamaan ilmeisesti Leader-toimintaa hyvin tuntevat toimijat. Tällaisia vastaajia on erityisesti kylien maakunnallisissa yhteenliittymissä, ProAgrioissa ja alueellisissa oppilaitoksissa.

Vapaamuotoiset vastaukset sidosryhmiltä

Sidosryhmien oli mahdollista ottaa kantaa Leader-periaatteisiin myös avoimilla vastauksilla. Kysymyksessä kehoitettiin kommentoimaan vielä Leader-toimintatapaa vapaasti omin sanoin. Avovastausmahdollisuutta käytti 5 kuntapäättäjä, 25 kuntajohtajaa ja 18 sidosryhmätoimijaa. Valtaosa vastaajista nosti esille jonkin toiminnan parannuskohteen, joka liittyi kaikkein useimmin tiedottamisen tehostamiseen. Muutamat toivottivat toimintatavalle jatkuvuutta eivätkä kommentit liittyneet oikeastaan Leader-periaatteisiin. Tässä yhteydessä huomio suunnataan vain Leader-periaatteisiin yhdistettäviin kannanottoihin.

Kuntajohtajien parista Leader-periaatteiden merkitystä koskevia kannanottoja annettiin alueelliseen yhteistyöhön ja strategian omaperäisyyteen liittyen. Leader-rajojen yli menevää yhteistyötä ja strategian omaperäisyyttä pidettiin tärkeinä asioina. Varauksellisesti suhtauduttiin sen sijaan innovatiivisuuden ”ylikorostamiseen”, mihin liitettävä näkökanta ilmeni myös muutamissa kyselyyn vastanneiden kuntajohtajien avoimissa kannanotoissa. Innovatiivisuuden oleellisuutta kyseenalaistaa esimerkiksi seuraavasti:

”Innovatiivisuus ei ole se juttu, vaan Leaderin tulee olla väline pieniin hankkeisiin, joissa hallinto olisi kevyempi ja vaikuttavuus (panos-tuotos) olisi paikallisesti suurempi. Näitä ns. innovatiivisia rahoituslähteitä on muutenkin liikaa.” (Kuntajohtaja, Itä-Suomi).

Aluesidosryhmistä kommentoineet ilmaisivat avovastauksissaan sekä tukea että varauksia liittyen innovatiivisuus-periaatteeseen. Lisäksi aluesidosryhmistä korostettiin institutionalisoidun kolmikannan oleellisuutta. Myös muihin periaatteisiin liittyviä puoltavia argumentteja oli joukossa. Muista periaatteista korostettiin verkostoitumista ja oppimista sekä niin alueiden välisen kuin kansainvälisen yhteistyön arvoa tulevaisuuden kehittämishaasteita ajatellen.

Sidosryhmävastaajia ohjattiin puntaroimaan kysymystä Leader-periaatteista nimenomaan tulevaisuuden suhteen: ovatko Leader-periaatteina esitetyt toiminnan rakentumisen ja toteuttamisen tavat tavoittelemisen arvoisia myös tulevaisuudessa? Vastaus tähän on sidosryhmiltä pääsääntöisesti myönteinen ja periaatteiden oikeutusta tukeva. Oikeutusta periaatteille voidaan löytää myös sitä kautta, että kritiikkiä tai yksiselitteistä vastustusta periaatteita koskien tuodaan esille hyvin vähän. Erityisesti alueelliselta kumppanuuspohjalta rakentuva Leader-ryhmä itsessään sai sidosryhmiltä tukea. Tosin sanoen Leader-instituution olemassaolo oikeutetaan. Dynaamisista periaatteista innovatiivisuus ja alueiden välinen, erityisesti kansainvälinen yhteistyö, hahmottuvat sidosryhmissä epämääräisempinä ja niihin voi liittyä myös kiistanalaisuutta. Kiistaa voi havaita esimerkiksi kysymyksessä, onko innovatiivisuus aina tavoiteltavaa? Sidosryhmissä esiintyy näkemystä, että verkostoituminen on paitsi yleisesti ottaen tärkeää myöskin tarpeellista toteuttaa perinteisiä rahastokohtaisia ohjelmasiiloja laajemmalla pohjalta.

4.4 Leader-periaatteiden tunnettuus ja näkyminen arjessa

Leader-periaatteiden toteutumisen ja lisäarvon lähtökohtana voidaan pitää paitsi periaatteiden tunnustamista eräänlaisina abstrakteina toimintaa ohjaavina arvoina, myös periaatteiden muodostaman kehiksen tuntemusta ja viime kädessä soveltamista käytännössä. Kun arvioinnin kohteena ovat Leader-periaatteet, on silloin pidettävä erossa tietyn keino-tekaisuuden uhallakin Leader-periaatteiden tunnettuus Leaderin yleisestä tunnettuudesta. Tarkastelu ei siten koske kysymystä, tunnistaako ns. suuri yleisö esimerkiksi Leader-sanan tai Leaderin tarjoamat rahoitusmahdollisuudet. Myös tällaisia kysymyksiä sisällytettiin yleisen kiinnostuksen vuoksi kyselyihin eri vastaajatahoille, mutta niitä ei tarkastella tässä (kts. [Liite 3 Kyselyjen purut](#)).

Toiminnanjohtajilta ja hallitusten jäseniltä kysyttiin arvioita Leader-periaatteiden tunnettuudesta eri viiteryhmissä. Lisäksi toiminnanjohtajat ja hallitusjäsenet saivat arvioida Leader-periaatteiden näkymistä toiminnassa. Strukturoitujen vastausten lisäksi annettiin mahdollisuus vastata omin sanoin. Lisäksi Leader-periaatteiden tuntemusta puntaroitiin osassa teemahaastatteluja.

Toiminnanjohtajat arvioivat Leader-periaatteiden tunnettuuteen liittyviä väittämiä varsin myönteisesti. ([Liite 3, Kuva 43](#)) Ylivoimaisesti vakuuttuneimpia kyselyyn vastanneet toiminnanjohtajat olivat Leader-periaatteiden tuntemuksesta Leader-ryhmän työntekijöiden parissa, mitä käytännössä kukaan ei asettanut kyseenalaiseksi. Noin neljä viidestä pysyi yhtymään väitteeseen Leader-periaatteiden hyvästä tuntemuksesta myös oman Leader-ryhmän hallituksessa. Vaikeinta toiminnanjohtajien oli arvioida Leader-ryhmän jäsenten Leader-periaatteiden tuntemusta, mikä näkyy kantaa ottamattomien määrässä. Tämä

ei ole yllättävää, sillä Leader-ryhmän työntekijöillä on harvoin aktiivista vuorovaikutusta ryhmän rivijäsenistöön, joka muodostuu lisäksi heterogeenisestä joukosta yksityishenkilöitä ja erilaisia yhteisöjä. Toiminnanjohtajien oli vaikeampaa ottaa selkeää kantaa suuntaan tai toiseen myös hanketoimijoita koskien.

Hallitusjäsenet olivat vastaavassa omassa kyselyssään erittäin luottavaisia oman Leader-ryhmänsä työntekijöiden Leader-periaatteiden tuntemukseen. (Liite 3, Kuva 53) Henkilökohtainen ja oman ryhmän hallituksen Leader-periaatteiden tuntemus arvioitiin selvästi työntekijöitä matalammaksi. Luottamustoimea hoitavilla hallituksen jäsenillä onkin perusteltu syy odottaa ryhmän työntekijöiden tuntevan Leader-periaatteet paremmin päivittäisen työnsä kautta. Tuloksen voi katsoa kertovan myös luottamuksesta työntekijöiden asiantuntemukseen.

Voidaan varmasti myös pohtia, kuinka paljon milloinkin tarvitaan Leader-periaatteiden oppikirjamaista tuntemusta, jos tärkeämpää on lopulta toiminnan toteuma? Tätä pohdintaa kuvastaa esimerkiksi seuraavan toiminnanjohtajan avovastaus:

”Periaatteita ei varmaankaan kovin hyvin tunneta yksittäisinä periaatteina, mutta ne ovat läpäisyperiaatteella tai automaattisesti mukana siinä tavassa miten toimimme. Ja se kait on kuitenkin tärkein piirre tässä asiassa.” (Toiminnanjohtaja, Etelä-Suomi)

Toinen asiaa puntaroinut toiminnanjohtaja sai kysymyksestä ajatuksen, että Leader-periaatteista voisi hyvinkin muistutella myös periaatteina:

”Periaatteissa on niin monia sellaisia, jotka ovat osa arjen yhteistyötä, etten usko jäsenten välttämättä edes tajuavan, että ne ovat nimenomaan Leader-periaatteita. Mutta tämä oli hyvä kysymys, ja täytyykin toteuttaa jokiin Fb tempaus asian ympärillä aluella :)” (Toiminnanjohtaja, Etelä-Suomi)

Myös hallitusjäsenten avovastauksissa esiintyi näkemys, jonka mukaan periaatteet näkyvät toimintana: *”Tehdyt päätökset todistavat, että tuntemusta on”*. Silti tukea annettiin myös *”periaatteiden kertailulle”* esimerkiksi aina uuden hallituksen aloittaessa työtään, kuten osa ryhmistä säännöllisesti tekeekin. Ehdotettiinpa eräässä kommentissa Leader-periaatteiden esittelyä aina alueen lukioita ja oppilaitoksia myöten.

Niin toiminnanjohtajat kuin hallitusten jäsenet olivat kyselyissä laajalti sitä mieltä, että oma Leader-ryhmä viittaa Leader-periaatteisiin hankevalinnassa. Näin katsoi 8 kymmenestä toiminnanjohtajasta ja 9 kymmenestä hallitusjäsenestä. (Liite 3, Kuva 43 ja Kuva 53) Erään toiminnanjohtajan mielestä Leader-periaatteet ovat työntekijöiden peruskauraa, mutta hallituksen jäsenet oikeastaan tutustuvat Leader-periaatteisiin vasta hankevalinnassa. Käytännössä tämä näkyy esimerkiksi Leader-periaatteiden heijastumisena

hankkeiden valintakriteereissä, mutta myös toimintaa koskevassa muussa keskustelussa esimerkiksi tapahtumissa ja koulutustilaisuuksissa.

Ei voida varmuudella vastata, tunnetaanko Leader-periaatteet, mikäli niistä ei puhuta periaatteina? Tai voiko Leader-periaatteita toteuttaa puhumatta (eksplisiittisesti) Leader-periaatteista? Asiantuntijahaastatteluissa esitettiin arvio, että vain maa- ja metsätalousministeriön ja maaseutuverkoston Leader-vastaavat sekä toisaalta kokeneiden toiminnanjohtajien kaarti kykenee erittelemään ”hienojakoisesti” ja ”määritelmien mukaisesti” kutakin Leader-periaatetta. Toisin sanoen useilla Leader-ketjun toimijoilla on periaatteista suurpiirteisempi, jopa intuitiiviseksi luonnehdittava kokonaiskäsitys. Kokonaiskuvaan sopii myös muunnelmia periaatteita koskevassa puhunnassa Leaderin perusideoiden kuitenkin katoamatta. Perusteltua on joka tapauksessa arvioida Leader-periaatteita myös toiminnan toteutumista koskevien näkemysten kautta, mihin seuraavaksi siirrytään.

4.5 Leader-periaatteiden toteutuminen ja periaatteiden lisäarvo

Leader-periaatteiden toteutumisen ja toiminnan vaikuttavuuden lähtökohtana pidetään periaatteiden arvostamista ja tunnistamista. Viime kädessä Leader-periaatteiden odotetaan toteutuvan myös Leader-ryhmien käytännön toiminnassa ja tuottavan sitä kautta lisäarvoa maaseudun kehittämiseen.

Tässä luvussa tarkastellaan Leader-periaatteiden toteutumista erilaisten aineistojen kautta periaatteittain. Keskiössä on Leader-periaatteiden laadullinen ilmentyminen kokonaistaloudella, eivät raportin numerotiedot tai yksittäisiä ryhmiä koskevat havainnot.

4.5.1 Alueperusteisuus

Alueperusteisuuteen liittyy määritelmän mukaan paikallisen kehittämisstrategian ja sen toiminta-alueen ulottuvuus. Koska Leader-toiminnan oletetaan nojautuvan strategiseen analyysiin alueen tarpeista ja mahdollisuuksista, puhutaan alueperusteisuudesta Suomessa myös strategialähtöisyytenä tai strategiaperusteisuutena. Alueperusteisuutta tarkastellaankin seuraavassa ensin strategiaan perustumisen (strategiaperusteisuuden) ja sen jälkeen toiminta-alueiden kautta.

Strategiaperusteisuus vuosiraporteissa

Leader-ryhmien vuosiraportit kertovat lähtökohtaisesti paikallisen kehittämisstrategian toteuttamisesta kunakin tarkasteluvuonna. Sen vuoksi vuosiraportteja analysoitiin tavalista tarkemmin alueperusteisuus-periaatteen yhteydessä, jonka ensimmäinen ulottuvuus

käsittää kehittämisstrategian. Tarkastelukohteina olivat seuraavat strategisuuteen liittyvät kysymykset: Tarkasteleeko vuosiraportti strategian etenemistä painopisteittäin? Mitkä ovat painopisteiden nimet? Sidottiinko tarkasteluvuoden koko rahoituskehys? Etenevätkö kaikki painopisteet suunnitellussa tahdissa? Käsitteleekö vuosiraportti tehtyjä tai suunniteltuja toimia strategiavastaavuuden parantamiseksi? Toiminta-alueiden osalta kiinnitettiin vuosiraporttien analysoinnissa huomiota siihen, olivatko maaseutu ja kaupunki -alue-luokat esillä raportoinnissa tai problematisoiko vuosiraportti toiminnan jakautumista alueensa sisällä?

Strategian toteutumistilannetta käsitellään osana vuosiraportointia, lähes aina tarkastelemalla strategian etenemistä painopisteittäin vertaamalla suunniteltua ja kumulatiivisesti tarkasteluvuoden loppuun mennessä sidottua rahoitusta kullekin painopisteelle. Osa vuosiraporteista peilasi myös hankkeiden määrää sekä strategian määrällisiä ja laadullisia tavoitteita ajankohtaan mennessä. Joissakin vuosiraporteissa tukena käytettiin esitystä selkeyttäviä vertailutaulukoita ja kuvioita. Parhaimmat visualisointiratkaisut ansaitisivatkin levitä hyvinä käytäntöinä ryhmien välillä.

Strategiassa nimettyjä painopisteitä on tavanomaisesti kolmesta viiteen. Vuosiraportit toivat selkeästi esille, etteivät painopisteet aina edenneet painopistekohtaisilla rahoitussidonnoilla mitattuna alkuperäisten suunnitelmien mukaisesti. Mahdollisia syitä poikkeamiin on monia. Odotusarvona pidettiin keskeisten syiden avaamista raportoinnissa. Useimmissa vuosiraporteissa otettiin kantaa poikkeamiin. Esimerkkinä mainiten matkailun vetovoima nosti mm. Lapin Leader-ryhmissä elinkeinollisia, etenkin matkailualan toimenpiteitä, ja niitä vastaavia strategisia painopisteitä helposti suunniteltua suuremmiksi. Vähemmän toteutuneita painopisteitä perusteltiin esimerkiksi varovaisesti aloitettulla aktivoinnilla. Vielä vuoden 2017 vuosiraporteissa löytyi maininta, että aktivointi oli aloitettu tarkoituksella varovaisesti, koska Leader-ryhmässä oli jo jouduttu selittelemään hakijoille, etteivät kaikki toimenpiteet olisi vielä mahdollisia. Erityisesti pahoiteltiin Hyvärin viiveitä, jotka olivat ryhmästä riippumattomia. Lisäksi tuotiin esille, että eräissä tukivälineissä tulkintalinjaukset hakivat vielä alueella muotoaan.

Vuosiraporteissa kuvattiin myös muita tehtyjä tai suunniteltuja toimia strategiavastaavuuden korjaamiseksi. Tällaisia olivat joskus esimerkiksi yksittäisten teemahankkeiden ja/tai muiden omien hankkeiden käynnistäminen niissä strategian painopisteissä, jotka eivät ole toteutuneet suunnitellusti. Toiset toivat esille yhteishankkeet tai verkostoyhteistyön syventämisen kumppaneiden kanssa. Tällaisia olivat esimerkiksi yhteydenotot soveltuvaan oppilaitokseen, jonka kanssa tiettyä painopistettä voitaisiin edistää. Painopisteen toteuduttua jo ylipainolla vuoden 2017 lopussa tyypillinen sopeutustoimenpide oli haku-tauko ja siitä tiedottaminen. Vuosiraporttien perusteella strategiaperusteisuus otettiin Leader-ryhmissä kokonaisuutena katsoen vakavasti.

Kaupunki–maaseutu-luokituksen aluetyypit eivät juurikaan tulleet esille vuosiraportoinnissa. Tukipäästösten kohdentuminen hakijan osoitetiedon mukaiseen alueluokkaan on seurantaraportointijärjestelmän tasolla saatavissa oleva rekisteritieto, mutta ryhmillä itsellään ei liene ollut käyttöä tälle tiedolle. Useimmissa vuosiraporteissa kommentoitiin jollakin tavoin hankerahoituksen kohdentumista ja jakautumista toiminta-alueen eri osiin kuntatasolla, mille onkin nähtävissä hyvä syy ainakin kuntadiplomatian kannalta. Useat ryhmät raportoivat vaalivansa sitä, että hankkeita tulisi kaikista kunnista. Erityisesti kerrottiin siitä, että Leader-ryhmän omien teemahankkeiden toivottiin herättelevän uusia toimijoita ja synnyttävän alahankkeita toiminta-alueen eri puolille. Seurantatietojen mukaan teemahankkeet ovatkin olleet tuloksekkaita uusien hakijoiden herättelijöinä.

Strategiaperusteisuus muiden aineistojen valossa

Strategiaperusteisuutta lähestyttiin Leader-ketjulle suoritetuissa kyselyissä myös kysymys-sarjoilla, jotka sisälsivät kysymyksiä strategian ohjausvaikutuksesta niin toiminnanjohtajille, Leader-hallituksille kuin ELY-keskuksille. Näkökulmaeroista johtuen kaikki kysymykset eivät kuitenkaan olleet täsmälleen samoja eikä kaikkia kysymyksiä ollut tarkoituksenmukaista esittää kaikille.

Sekä lähes kaikki toiminnanjohtajat että lähestulkoon yhtä usein hallituksen jäsenet näkivät, että paikallinen kehittämisstrategia ohjaa hankkeita ja Leader-ryhmä toimii käytännössä strategiansa pohjalta. ELY-keskukset ottivat kantaa toiminta-alueen Leader-ryhmien toiminnan strategiaperusteisuuteen yleisellä tasolla alueensa kaikkia Leader-ryhmiä ajatellen. Kolme neljästä ELY-keskuksen vastaajasta oli väitteestä ainakin jokseenkin samaa mieltä.

Strategiaperusteisuuden toteutumista koskevassa aineistossa kiinnostavan yksityiskohdan muodostavat kuitenkin teemahankkeet. Leader-ryhmien itse hakemia teemahankkeita ei ole käytännössä suunniteltu aina strategian pohjalta, vaan alueelta nousevan kysynnän pohjalta. Tätä ajattelutapaa edustaa hyvin erään Leader-ryhmän toiminnanjohtajan avo-vastaus strategiaperusteisuuden kohdalla:

”Mielestäni teemahankkeiden tehtävä ei ole kohdistua vähemmän haettuihin painopisteisiin vaan enemmänkin vastata toimijoiden tarpeisiin. Kaikilla teemahankkeilla on toki viety strategiaa eteenpäin tärkeällä tavalla, mutta ei teemojen valinta perustu siihen, että mihin on kohdistunut vähemmän hakemuksia vaan siihen, mihin pienet yhdistykset oikeasti tarvitsevat rahoitusta” (Toiminnanjohtaja, Pohjois-Suomi).

Kommentissa toiminnanjohtaja oikeuttaa toimintatapaa alhaalta ylös nousevalla paikallisella kysynnällä, joskin onnistuu samalla ‘pelastamaan’ kannanotollaan myös strategian painoarvon. Tilanne, jossa teemahankkeet nousevat kysynnästä, esiintyi myös muualla aineistossa. Leader-toimenpiteen osalta ohjelmaan (MSO 2014–2020) kirjoitettu pyrkimys

vahvistaa strategisuutta on saanut antaa tilaa myös sille tulkinnalle, että toimijoiden välittömät tarpeet ohjaavat teemahankkeistamista. Toisaalta on huomattava, että teemahankkeistus voi silti olla täysin strategian mukaista. Varsinkin laveaksi kirjoitettuun strategiaan – millaisia useimmat Leader-ryhmien strategiat ovatkin – saadaan teemahankkeet sovitetuksi vaivatta.

Strategiaa strategisuuden vuoksi saatettiin yksittäistapauksissa myös kritisoida, kuten on valinnut avovastauksensa periaatteen kohdalla jättänyt ELY-keskuksen edustaja: *”Edelleen strategian merkitystä liioitellaan, se on usein aidon kehittämisen este”*.

Samasta lähtökohdasta esiintyi haastateltujen Leader-ryhmien edustajien puheessa myös näkemyksiä, ettei strategian tulisi olla liian pitkäkestoinen tai jäykkä, koska sellaisena se ei pystyisi vastaamaan ”kentän tarpeisiin” ja ”muuttuvaan maailmaan”. Sen sijaan strategialta odotettiin ”ketteryyttä”. Yleensä kysymys strategiaan sopimisesta on ratkaistu ennalta niin, että strategiat on kirjoitettu aiemmilta toimintakausilta omaksuttuun tapaan laaja-alaisiksi ja mahdollistaviksi. Tällä tavoin strategiaan saadaan sovitettua myös mahdolliset uudet tarpeet, eivätkä edes toimintaympäristön muutokset velvoita hankalaksi koettuun strategian muutokseen. Kokonaan toinen kysymys on se, onko kaiken kattava strategia enää strateginen? Strategiaperusteisuuden oikeutus jää haastatteluaineiston valossa hiukan risiiriitaiseksi. Vaikka Leader-ryhmät käsittelevät esimerkiksi vuosiraporteissa strategiansa etenemistä asianmukaisesti, perimmäinen kysymys strategisuudesta jää lopulta hiukan ambivalentiksi: Onko Leader-ryhmillä tarkoitustakaan olla kovin strategisia, jos strategisuus edellyttää kovin tiukkoja rajoituksia ja valintoja?

Leader-ryhmien rahoituskautta 2014–2020 koskevien strategioiden, vuosiraporttien ja viestintämateriaalien kautta voi kuitenkin havaita, että paikallisen strategian asema on suhteellisesti vahvistunut, ainakin diskursiivisesti, edelliseen rahoituskauteen verrattuna. Leader-ryhmät sitovat strategiansa itse nimeämiinsä painopisteisiin, eikä Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman ohjelma-arkkitehtuurista ja toimenpidekoodeista näy ulospäin juuri merkkiäkään. Edellisellä rahoituskaudella todettu valtakunnallisen maaseutuohjelman läpiluettavuus on hävinnyt taka-alalle. Paikallisen omistajuuden ja imagon kannalta huomionarvoista onkin, että uudet vuosiraportit ovat yhä useammin Leader-ryhmiensä ja alueidensa itsensä näköisiä.

Leader-ryhmien toiminta-alueiden toimivuus, Leaderin

toimivuus ja eri aluetyyppien yhteys

Paikallisen toiminta-alueen määrittelemineen on yksi Leader-ryhmän hyväksymiskriteereistä. Strategiaa laatiessaan hakijan on pitänyt esittää toiminta-alueesta selkeä määrittely sekä perusteluja sille, että alue on paikalliselle toiminnalle ja osallisuudelle sopiva.¹³

Kyselyjen mukaan toiminta-alueiden toimivuuteen oltiin varsin tyytyväisiä. Lähes yhdeksän kymmenestä (86 %) kyselyyn vastanneista hallituksen jäsenistä oli täysin tai jokseenkin samaa mieltä väitteestä: 'Leader-ryhmämme/strategiamme kattama toiminta-alue on toimiva'. (Liite 3, [Kuva 57](#)) Myös kysymystä alueelliselta tasolta katsovat ELY-keskukset pitivät toiminta-alueensa Leader-ryhmien kattavia toiminta-alueita sopivan kokoisina Leader-toimintaan. Kaksi kolmesta vastanneesta ELY-keskuksen vastaajasta oli väitteestä jokseenkin samaa mieltä. (Liite 3, [Kuva 70](#))

Kysymys toiminta-alueista kuului asioihin, joita tarkasteltiin myös Leader-ketjun eri sidosryhmien suunnasta. Muunnelma toiminta-alueen toimivuutta koskevasta kysymyksestä esitettiin niin kuntapäätäjille, kuntajohtajille kuin aluesidosryhmille. Sidosryhmien vastamana oikeutus toiminta-alueiden aluerajauksesta vaihteli 75 ja 87 %:n välillä. Sopivimpina toiminta-alueita pitivät keskimäärin aluetason sidosryhmistä vastanneet. (Liite 3, [Kuva 80](#), [Kuva 88](#) ja [Kuva 97](#))

Yleisesti tarkasteltuna kysymys toiminta-alueesta heijastaa tasapainoilua paikallisuuden mittoihin sopivan toiminta-alueen ja kriittisen massan välillä. Toiminta-alueeseen liittyvät keskeisesti alueen sisäiset maantieteelliset etäisyydet ja toiminta-alueen eri osien saavutettavuus. Kriittisen massan voi puolestaan nähdä väestön, yhteisöjen ja aineettomien toimintaympäristöresurssien sekä rahoituksen kautta. Muutamissa ELY-keskusten kannanotoissa esiintyi näkemys, jonka mukaan väestömääräisesti pieniä toiminta-alueita pitäisi pyrkiä suurentamaan sillä perusteella, että varmistettaisiin toiminnalle riittävät resurssit ja kriittinen massa, esimerkiksi riittävästi yrityksiä, yrittäjiä aikovia ja hanketoimijoita myös tulevaisuudessa. Kysymys on kuitenkin monitahoinen eikä aineistosta nouse asiaan vallitsevaa tai vakuuttavaa selkeää kantaa, johon voisi sen perusteella nojautua.

Leader-ryhmien väliset erot niin maantieteellisesti kuin rahoituksen kautta tarkasteltuna ovat erittäin suuret (vrt. [Kuva 15 Leader-ryhmien rahoituskehys](#) (2015) ja [lisäkehys](#) (2019) (EU + valtio + kunta)). Tätä seikkaa problematisoitiin myös osassa haastatteluja: Leader-ryhmien kokoero ennen kaikkea rahoituskehysten osalta on ajankohtainen keskusteluaihe, mikä aiheuttaa hienovaraista jännitettä myös uusien strategioita suunnittelevien

¹³ Leader-ryhmien valintakriteeri sekä Valtioneuvoston päätös maaseudun kehittämisohjelmien hallinnoinnista 297/2014, §8

Leader-ryhmien välille. Jännitettä luo ennen kaikkea epätietoisuus siitä, millainen on maa-seurahoituksen lähtökohtainen jakovara, ja kuinka voimakkaita paineita se luo joko Leader-ryhmien yhdistymiseen tai vain osan ryhmistä valintaan tulevalle ohjelmakaudelle. Leader-ryhmät olivat aineistossa kuitenkin yksinäisiä sen suhteen, että ensisijaisena vaihtoehtona pidetään kaikkien maaseutualueiden jatkamista mukana Leader-toiminnassa. Haastatteluissa tärkeänä näkökulmana nousi esiin myös toimintarahan suuruus Leader-ryhmittäin, ja sen yhteys Leader-ryhmän kehittymismahdollisuuksiin. Pienimmillä Leader-ryhmillä toimintaraha on nimittäin niin pieni, että se ei mahdollista usean henkilön palkkaamista. Tämä luonnollisesti hidastaa kehittämistyötä, sillä hallinnon määrä on Leader-ryhmissä melko vakio riippumatta ryhmän koosta.

4.5.2 Alhaalta ylös

Alhaalta ylös -periaatteen keskiössä on määritelmän mukaan se, että päätösvalta strategian laatimisesta ja toteuttamisesta kuuluu paikalliselle Leader-ryhmälle. Kuten alueperusteisuus-periaate, myös alhaalta ylös -periaate nostaa keskiöön strategiaan. Kysymyksessä on nyt strategian laadinta ja toteuttaminen, joiden mukana päätösvalta toteutuu tai heikkenee.

Suomessa alhaalta ylös -periaatetta on pidetty hyvin keskeisenä ryhmän päätöksentekovallan lisäksi myös tuettavan hanketoiminnan näkökulmasta. Toisin sanoen Leader-ryhmän hankkeiden halutaan nousevan paikallisilta toimijoilta ilman tarpeettomia välikäsiä. Yleisasetuksen (EU 1303/2013) yhteisölähtöistä paikallista kehittämistä koskevat säännökset eivät tätä yhtä selkeästi linjaa, mutta suomalaiseen Leader-perimään ajatus on omaksuttu vahvasti. Suomalaisen Leader-toiminnalle luonteenomaista kokonaisvaltaista alhaalta ylös ajattelua kuvastaa hyvin periaatetta kommentoivan toiminnanjohtajan sitaatti:

Tämä [alhaalta ylös] on erittäin tärkeää Leader-toiminnassa! Kaikki muu rahoitus menee kutakuinkin ylhäältä alas, vaikka ideat olisikin alueelta tai paikallisia, mutta muut ohjelmat eivät ole asukaslähtöisiä jo laadinnasta lähtien puhumattakaan päätöksenteosta. (Toiminnanjohtaja, Etelä-Suomi)

Hanketoiminnan osalta alhaalta ylös -periaatetta ilmentävät mm. hankkeiden hakijatahot, joissa hankehakijoiden joukosta nousevat vahvasti esiin yhdistykset, järjestöt ja seurakunnat. Eri-tyisesti teemahankeväline on kasvattanut yksittäisten pienten ja paikallisten edunsaajien määrää ja toimijarepertuaaria. Keväällä 2019 tehdyssä teemahankekartoituksessa toteutetut runsaat 100 jo päättyneitä tai vielä käynnissä ollutta teemahanketta on mahdollistanut toiminnan noin 1 800 alahankkeessa (Taulukko 19). Myös Leaderin kautta myönnettävät yritystuet ja yritysryhmät ovat hyvin paikallisia.

Hankkeiden hakijatahot, yhteisö- ja teemahankkeiden vahvasti osallistava luonne ja pitkä paikallisuutta painottava toimintaperinne huomioon ottaen ei ole perusteita epäillä suomalaisen Leader-toiminnan vahvaa paikallislähtöisyyttä. Mikäli paikallislähtöisyydellä mitataan suoraan myös alhaalta ylös -periaatteen toteutumista, voidaan periaatteen katsoa epäilemättä toteutuvan hyvin.

Arvioinnissa tarkasteltiin dokumenteista ja itse kerätyillä aineistoilla kuitenkin myös sitä, ovatko Leader-ryhmät pystyneet toteuttamaan alhaalta ylös nousevaa päätöksentekovaltaa. Tämä ulottuvuus on lähempi vastine alhaalta ylös -periaatteen julkilausutulle määritelmälle tehtävänannossa ja EU:n yleisasetuksessa.

Leader-ryhmien vuosiraporttien analysointi alhaalta ylös -periaatteen osalta paljasti, että Leader-ryhmät eivät problematisoineet ainakaan vuoden 2017 vuosiraportoinnissa merkittävästi päätäntävaltaansa. Vaikka päätösvalta ei esiintynyt raporteissa isona kysymyksenä, osa vuosiraporteista selosti erilaisia hallinnollisia pulmia. Siltä osin, kun ryhmät raportoivat hallinnollisista pulmista, ne koskivat mm. Hyrrän käytettävyyden ongelmia ja mielipahaa viiveistä ja turhasta työstä. Pulmia aiheuttaneita ja päätäntävaltaa mahdollisesti nakertavia seikkoja tuli esille erityisesti toimintarahan käyttöön ja siinä hyväksyttäviiin kustannuksiin liittyen. Vuoden 2017 vuosikertomuksissa esille nostetut seikat liittyivät pääsääntöisesti ruokaviraston toimivallassa oleviin asioihin. On mahdollista ajatella, että juuri vahvan paikalliseetoksen avulla Leader-ryhmissä on opittu uurastamaan asiakkaiden tarpeiden eteen ja sietämään kohtuullisen paljon hallinnollisten pulmien ainakin ajoittain luomaa mielipahaa ja ylimääräistä työtä.

Kyselyaineisto toiminnanjohtajille, Leader-hallitukselle ja ELY-keskuksille tuki yleiskuvaa, ettei päätäntävalta ole kuitenkaan kokonaistasolla uhattuna. Leader-ryhmien ja hallitusten vastausprofiilit alhaalta ylös -periaatteen osalta viestivät kenties yllättävänkin korkeasta tyytyväisyydestä. Esimerkiksi 97 % toiminnanjohtajista ja 84 % hallitusjäsenistä vastasi olevansa vähintään jokseenkin samaan mieltä väitteestä, etteivät Leader-ryhmän tukipäätökset ole oleellisesti muuttuneet ELY-keskuksen käsittelyssä. (Liite 3, [Kuva 39](#) ja [Kuva 58](#)) ELY-keskuksen vastaajat raportoivat omalta suunnaltaan samaa. Joitakin tulkintaerimielisyyksiä on kuitenkin ilmennyt, mutta niitä voidaan pitää enemmän yksittäistapauksina. Tavallisimmin erimielisyydet ovat liittyneet yrittystukihakemuksiin.

Leader-ryhmien päätäntävaltaan kuuluvat oleellisena osana ryhmän päättämät hankkeiden valintakriteerit, joiden on tarkoitus heijastaa kunkin ryhmän omaa kehittämisstrategiaa. Huomionarvoisena yksityiskohtana tuli haastattelussa esille tapaus ELY-keskuksen ja Leader-ryhmien kehittämiskeskustelusta, jossa ELY-keskus toivoi alueensa Leader-ryhmien ottavan käyttöön keskenään yhteiset valintakriteerit. Perusteluna esitykselle olivat hyvät kokemukset ELY-keskusten yhteisistä valintakriteereistä. Tapauksesta kertova

toiminnanjohtaja näki asian paljon periaatteellisempaan juuri Leader-ryhmän strategian ja päättäväisyyden kannalta:

”Minusta tämä on juuri se hirveän vaarallinen tie, mihin ei pitäisi mennä. Koska jos on samat kriteerit, sehän karsii silloin sen paikallisen sananvallan ja strategian painoarvon täydellisesti” (Toiminnanjohtaja, Länsi-Suomi)

Edellä esitetty on yksittäinen esimerkki siitä, että jännitteet alhaalta ylös -periaatteen kohdalla ovat mahdollisia ja jopa todennäköisiä silloin, kun osallistuvia organisaatioita ja niiden välistä yhteistyötä on paljon. Niin kauan kuin puhutaan yksittäistapauksista eikä systemaattisesta käytännöstä, voinee alhaalta ylös -periaatteen lukea toteutuvan pääasiallisesti rakenteellisena ja sen tilanne on stabiili.

Tasapaino alhaalta ylös -periaatteessa on epäilemättä herkkä, sillä tässä kuten muissakin inhimillistä harkintavalttaa sisältävissä kysymyksissä niin sanotut henkilökemiat ovat keskeisessä roolissa. Jo yksittäisten toimihenkilöiden vaihdokset toimeenpanoketjussa voivat muuttaa tasapainoa nopeastikin.

4.5.3 Paikallinen kumppanuus

Paikallisessa kumppanuudessa hallitus on muodostettu kolmikantaisesti, ja ryhmän toiminnassa on mukana sekä yksityisiä että jukisia toimijoita. Organisoitunut paikallinen Leader-ryhmä on paikallisen kumppanuuden käytännön ilmentymä. Paikallisen Leader-ryhmän toimialueen kuntien, yhteisöjen ja paikallisen väestön edustajien on oltava tasapuolisesti edustettuina hallituksessa. Paikallisen kumppanuuden suomalaisen tulkintaan kuuluu, että kunnat sitoutuvat paikallisen kehittämisstrategian rahoitukseen. Asiasta on säädetty paikallisen Leader-ryhmän hyväksymistä koskevassa säännöksessä.¹⁴ Lisäksi on voimassa hallintoviranomaisen asettama ehto, että rahoitus on tasasuuri 20 % paikallisen Leader-ryhmän julkisesta rahoituksesta, ja että kunnat sitoutuvat rahoitukseensa niin sanotulla könttäsommaperiaatteella. Könttäsomma tarkoittaa kuntakohtaista kertakorvausta, jolla kukin kunta sitoutuu Leader-strategian osarahoitukseen koko strategian toteutuksen osalta Leader-ryhmän ja kunnan keskenään neuvottelemalla summalla. Tämän jälkeen kunta ei puutu yksittäisten hankkeiden rahoituspäätöksiin, vaan päätösvalta kuntarahan kohdentamisesta kuuluu Leader-ryhmän toimivaltaiselle hallitukselle.

Paikallisten Leader-ryhmien olemassaolo luo paikallisen kumppanuuden perustason, koska kolmikanta on kirjattu Leader-ryhmien sääntöihin. Näille kumppanuuksille on perusmuodossaan vahva lainsäädännöllinen selkänoja. Tässä arvioinnissa havainnoitiin

¹⁴ Valtioneuvoston päätös maaseudun kehittämisohjelmien hallinnoinnista 297/2014, 58

vuosiraporttien ja muiden dokumenttien kautta kumppanuuksista tarkemmin kertovia määrällisiä ja laadullisia näkökohtia. Lisätietoa paikallisten kumppanuuksien ominaisuuksista hankittiin myös kyselyjen ja haastattelujen kautta.

Hallituskumppanuus (Kolmikanta)

Aineistojen kokonaistarkastelu paljasti, että kumppanuuden toiminnallinen kivijalka, kolmikantainen hallitus, on paitsi vahvasti institutionalisoitu myös Leader-ryhmien oikeut-tama. Näytevuoden 2017 vuosiraportoinnissa kuvataan, mutta ei käytännössä lainkaan problematisoida ryhmän pakollista kolmikantaa. Kolmikannan oikeutus sai vahvaa tukea myös kyselyistä ja haastatteluista. Kolmikantaa kommentoidaan myönteisesti tai erittäin myönteisesti sekä Leader-ryhmien parista että sidosryhmistä. Kolmikannalla nähdään ainakin jonkin verran lisäarvoa myös Leaderista tiedottamiseen ja viestimiseen.

Leader-ryhmien kumppanuushallituksissa on dokumenttiaineiston mukaan yleensä +/- 12 varsinaista jäsentä ja varajäsenistö. Kokonaistasolla tarkasteltuna hallitustyöhön osallistuu varsinaiset jäsenet huomioon ottaen hiukan enemmän naisia kuin miehiä. Puheenjohtaja vuoden 2017 raportointihetkellä oli kuitenkin useammin mies kuin nainen. Hallituksen ikä-jakaumasta eivät vuosiraportit useimmiten kerro mitään. Vain puolenkymmentä ryhmää mainitsee erikseen ikäjakaumasta ja kommentoi tällöin yleensä nuoren tai nuorehkon (alle 40-vuotias) mukanaoloa hallituskokoonpanossa. Hiukan useammalla Leader-ryhmällä on vuosiraportin 2017 mukaan kuitenkin nuorisutyöryhmä, -jaosto tai vastaava elin, joka osallistuu tällöin useimmiten Leader-rahoituskehityksen ulkopuolella organisoidun ns. Nuoriso-Leaderin toteuttamiseen ja siihen liittyvien pienten rahoituskohteiden valintaan. Nuoriso-Leaderia toteutetaan yleensä kuntien, jossakin tapauksissa myös paikallisten pankkien, sponsorivaroin.

Vajaat 20 vuosiraporttia sisältää maininnan jostakin muusta toimielimestä tai työryhmästä hallituksen lisäksi. Edellä mainittujen nuorisajaostojen tai työryhmien ohella tavallisimmin mainittuja toimielimiä tai ryhmiä olivat erillinen strategiaryhmä, hankeryhmä tai yri-tysryhmä/jaosto. Muutamissa ryhmissä hallituskumppanuutta on syvennetty ja/tai laa-jennettu ylitse muodollisten päätöskokousten esimerkiksi hyvin varhaisten kehittämisai-hioiden käsittelyllä, hallituksen tai sen nimittämän erillisen työryhmän epävirallisella ilta-koulutyöskentelyllä ja hallituksen kutsumilla laajennetuilla ad hoc -työryhmillä. Paikallinen hallituskumppanuus ei kuitenkaan aina ole sen enempää kuin hallituksen kokoukset.

Paikallista kumppanuutta lähestyttiin Leader-ketjulle suoritetuissa kyselyissä erityisesti kolmikantaa koskevilla kysymyksillä. Niillä mitattiin eri osapuolten käsityksiä kolmikannan merkityksestä ja toiminnasta käytännössä sekä näkemyksiä kuntarahan merkityksestä Lea-der-ryhmän rahoituksessa. Hallitusjäsenille suunnattiin lisäksi muutamia kysymyksiä kol-mikantaisesta hallitustyöstä kokemuksena. Näkemyksiä kuntarahan merkityksestä tiedus-teltiin kyselyssä toiminnanjohtajilta ja hallitusjäseniltä.

Kolmikantaa koskevat vastaukset toivat esiin, että kolmikannan toteuttaminen on lähes kiistaton kysymys Leader-ketjussa. Lähestulkoon kaikki toiminnanjohtajat (95 %) ja hallitusjäsenet (90 %) olivat sitä mieltä, että hallituksen kolmikanta on laajentanut Leader-ryhmän tietämystä paikallisista tarpeista ja olosuhteista. (Liite 3, Kuva 40 ja Kuva 59) Tämän mukaan hallituskumppanuuden osapuolet siis tuovat viestejä kentältä Leader-ryhmän suuntaan. Lähes yhtä merkittävänä osapuolet pitivät vastausten perusteella sitä, että kolmikantainen toimintatapa myös vie viestiä Leaderista kentälle ja tuo myös Leader-ryhmän toimintaan uusia kumppaneita. Näihin hyötyihin tosin toiminnanjohtajat uskoivat hiukan enemmän kuin hallitusjäsenet itse.

Pääsääntöisesti kolmikantaratkaisu vahvistaa Leader-ryhmää oikeutettuna kehittämissorganisaationa. Noin neljä viidestä toiminnanjohtajasta ja hallitusjäsenestä uskoi näin. (Liite 3, Kuva 40 ja Kuva 59) Hallituksen jäsenet ovat vastaajien mielestä hallituksessa myös yhteisellä asialla eivätkä ajamassa edustamansa taustaryhmän asiaa. Erityisesti toiminnanjohtajille asia näyttäytyi näin. Tätä näkemystä vahvisti runsas määrä avoimia kommentteja, jossa toiminnanjohtajat kertoivat hallitusjäsenten osoittavan päivittäin kiinnostusta ja kykyä puntaroida kokouksissa koko toiminta-alueen kehittämistä. Leader-toiminnan tunnettuuden lisäämisestä hallitustoimijoilta ei voisi kuitenkaan kokousten ulkopuolella samassa mitassa odottaa. Olivathan hallitustoimijat myös vapaaehtoisia:

”Vaikka hallituksen jäsenet informoivat omia sidosryhmiään, on sillä vähäinen merkitys yleiseen tunnettuuteen alueellamme. Suurin merkitys on aktivoinnilla ja osallistumisella verkostoihin ja tapahtumiin. Tästä työstä suurimman osan tekevät kuitenkin työntekijät”
(Toiminnanjohtaja)

Hallitusjäsenten omassa kyselyssä oli muista vastaajaryhmistä poiketen myös muutamia kysymyksiä hallitustyöstä kokemuksena. Hallitusten työskentelyssä ei ilmennyt kyselyn kautta erityisiä huolen aiheita. Päinvastoin hallituksen jäsenet katsoivat, että kokouksissa on avoin ilmapiiri ja että hallitustyöskentely on palkitsevaa. Kenties hiukan yllättäen hallitustyötä ei pidetty erityisen byrokraattisena, vain kolmannes hallitusjäsenistä katsoi näin. (Liite 3, Kuva 54) Hallitustyö on kuitenkin useimmille hallituksen jäsenille vain kokoushallintoa eivätkä hallitukset jäsenet juurikaan toimi yhdessä hankehakemusten käsittelyn rytmittämien kokousaikataulun ulkopuolella. Paikallisen kumppanuuden riski – ainakin periaatteessa – on ylikorostunut toimihenkilöityminen.

Leader-ryhmä yhdistyksenä

Paikallinen kumppanuus ei rajoitu ainoastaan kolmikantaiseen Leader-hallitukseen. Onhan jo Leader-ryhmä aina kokonainen yhdistys. Yhdistyskokous valitsee hallituksen, jonka yksi keskeinen tehtävä on Leader-strategian toteuttaminen. Yhdistys voi ottaa tehtäväkseen perustamiskirjansa mukaisesti muitakin toimintoja.

Eri aineistoista saatu näkemys ei tuonut esille, että Leader-yhdistykset olisivat yhdistyksinä erityisen eläväisiä. Toimintaa jäsenille on lähinnä joidenkin (sähköisten) tiedotteiden ja mahdollisten vuotuisten jäsenretkien muodossa. Jäsenmääriä on toki pyritty monissa ryhmissä kaikesta huolimatta kasvattamaan. Jäsenmäärän lisäämiselle on olemassa legitiimisyysperusteita, mutta erityisesti nuoremmat asukkaat pitävät muodollisia yhdistysjäsenyyksiä vanhahtavina, ja Leader-yhdistysten jäsenmäärän kasvu on ollut yli 20 vuoden historiassa vähäistä. Seurantajärjestelmä kerää tiedot Leader-yhdistysten jäsenmääristä. Elokuun lopussa 2019 Leader-ryhmissä oli maksaneita henkilöjäseniä noin 11 200 kappaletta ja organisaatiojäseniä noin 8 400. Henkilöjäseniä ryhmissä oli yhteensä noin 27 700 ja organisaatiojäseniä noin 12 300 kappaletta. Keskimäärin Leader-ryhmissä on noin 200 henkilöjäsentä ja 150 organisaatiojäsentä, joista suurin osa on paikallisia yhdistyksiä. Toiminta-alueen kunnat voivat olla organisaatiojäseniä, mutta pakollista tämä ei kunnille ole. Taulukosta ilmenee, että vain reilusti alle puolet henkilöjäsenistä on kirjattu jäsenmaksun maksaneiksi, ja organisaatioistakin jäsenmaksun maksaneita jäseniä on vain 70 %. Ryhmien jäsenmaksukäytännöt vaihtelevat paljon, ja kaikki Leader-ryhmät eivät kuitenkaan peri liittymis- tai vuosijäsenmaksuja lainkaan. Muodollisen jäsenmaksun maksaneiden jäsenten tai edes joskus muodollisesti listautuneiden jäsenten lisäksi huomionarvoisia ovat käytännössä myös yhdistyksen epäformaalit yhteistyösuhteet ja verkostot. Leader-toiminnan dynaamisuuden kannalta on yhtä tärkeää, että ryhmän ympärillä on ronsyjä ja verkostoja, joiden suuntaan Leader-ryhmällä on toiminnallisia ja tapauskohtaisia yhteyksiä ja mutkatonta vuorovaikutusta. Virtausta ja vaihtuvuutta muodollisten jäsenyyksien ja epämuodollisten kumppaneiden välillä tulee luonnollisesti kannustaa ja vahvistaa.

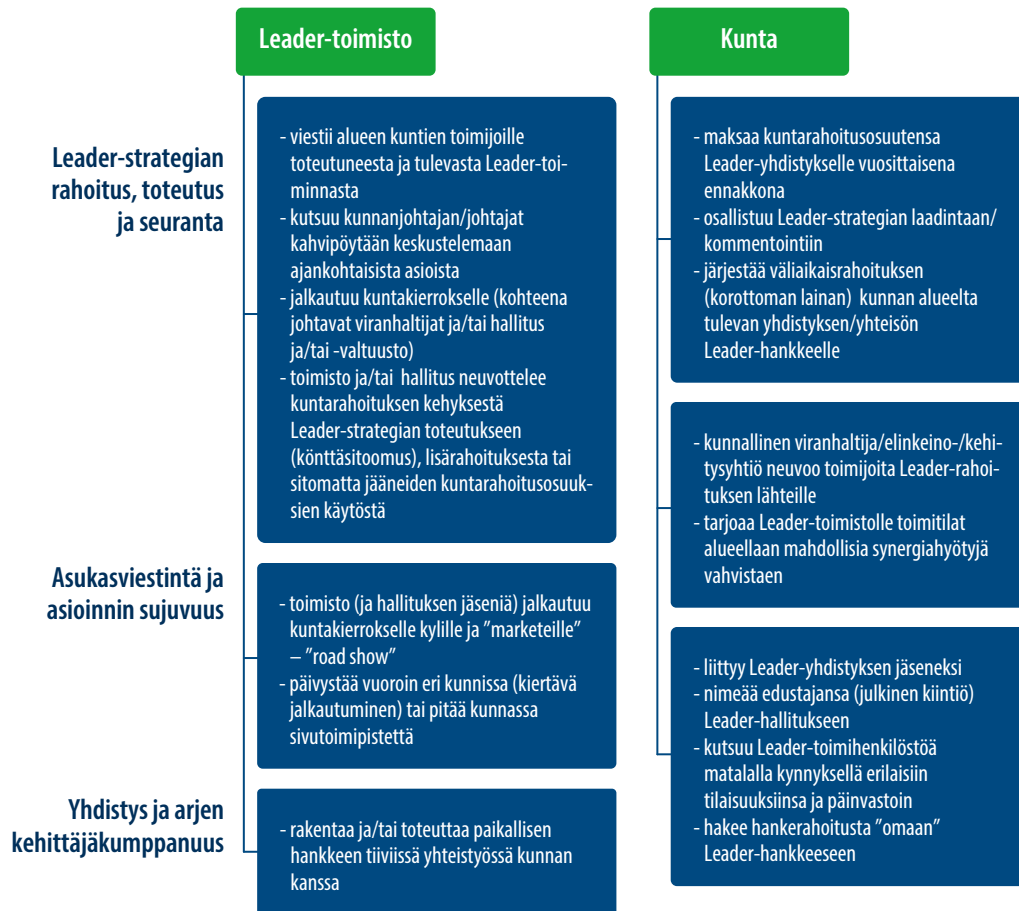
Paikallinen Leader-kumppanuus kuntasidosryhmien silmin

Kunnat ovat Leader-ryhmien tärkeimpiä kumppaneita. Paikallisen kumppanuuden onnistumisesta pyydettiin arvioita myös kumppanuuksien toisilta osapuolilta, kuntatahoilta ja niiden lisäksi aluesidosryhmiltä. Sidosryhmäkyselyjen mukaan luottamus Leader-ryhmiin on sidosryhmien parissa hyvällä tasolla. Noin kaksi kolmesta kuntapäättäjistä ja johtavasta viranhaltijasta nimittäin arvioi kyselyissä paikallisen Leader-ryhmän luotettavaksi paikalliseksi kehittäjäkumppaniksi. (Liite 3, Kuva 88 ja Kuva 97) Aluesidosryhmät esittivät toiminta-alueensa Leader-ryhmien luotettavuudesta kehittäjäkumppanina tätäkin myönteisempiä tulkintoja, sillä väittämään yhtyi yli neljä viidestä vastaajasta. (Liite 3, Kuva 80) Näyttää siltä, että etenkin kyselyyn vastanneet aluesidosryhmien edustajat ovat toimineet Leader-kumppanuuksissa myös käytännössä, mistä kertoo osaltaan myös vähäinen kantaaottamattomien määrä. Kuntien päättäjistä ja johtavista viranhaltijoista noin joka viides ei ilmaissut kantaa tai toi esiin, ettei omannut kokemusta asiasta. Kuitenkin haastatellut kunnanjohtajat (6 kpl), joilla oli kokemusta Leader-kumppanuuksista arvioivat Leader-kumppanuuden erittäin merkittäväksi.

”Kaikille toisille kuntajohtajille sanoisin, että ei kannata väheksyä Leader-toimintaa vaan hakeutua siihen aktiivisesti mukaan. Voisin neuvoa pitämään ihan itse silmät auki Leaderin suuntaan” (Kunnanjohtaja, 5000 asukasta, pääosin harvaan asuttua maaseutua, Itä-Suomi)

Haastattelut toivat esille sen, kuinka oleellista yhteistyö ja kumppanuus Leader-ryhmien kanssa on erityisesti pienemmissä kunnissa, joissa oma kehittämisrahoitus ja muut voimavarat ovat hyvin rajalliset. Jos kunnanjohtaja vastaa elinvoimakysymyksistä oman työnsä ohella, on ilmeistä, että kehittämiskumppanuudessa on Leaderille suuri tilaus. Tätä haastatteluista saatua havaintoa tuki hyvin kyselytulos, jossa Leader-rahoitukselle saatua vastinetta pidettiin suurimpana kuntakooltaan pienissä kunnissa ja ydin- sekä harvaan asutun maaseudun aluetyypin kunnissa. (Liite 3, [Kuva 98](#) ja [Kuva 99](#))

Kuntakumppanuuden vakiintuneet ulottuvuudet ovat kuntien osarahoitus ja kuntien edustus kolmikannan julkisen hallinnon kiintiöpaikoilla. Kumppanuuskäytännöt ja yhteydenpidon taajuus sekä organisaatioista osallistuvat tahot ja aloitteentekijät vaihtelevat suuresti. Seuraavalla sivulla olevassa kuvassa ([Kuva 12](#)) on joukko arkisia ja/tai strategisia vuorovaikutuskäytäntöjä, jollaisia tunnistettiin kuntasuhdetta käsitelleistä aineistoista.



Kuva 12. Leader-kunta -vuorovaikutuskäytäntöjä aihealueittain

Kuntien ja Leader-ryhmien välillä on lukemattomia tapoja vuorovaikuttaa, verkostoi-tua ja tehdä konkreettista ja merkittävää yhteistyötä. Yksi yhteistyön muoto voi palvella useaa tavoitetta. Osapuolten ja toimintaympäristöjen moninaisuudesta seuraa, että yleistä reseptiä vuorovaikutussuhteen hoitamiseen ei ole. Huomiota ansaitsee kuitenkin kunta-johtajien ja johtavien luottamushenkilöiden kyselyissä esiin tullut yleisin aihealue kysy-mykseen "Minkä asian korjaisit paikallisessa Leader-toiminnassa"? Vastaajat toivoivat kaik-kein useimmin lisää viestintää ja tietoa Leader-toiminnasta. Esimerkiksi kuntajohtajien kyselyssä 58 avoimen vastauksen jättäneestä 21 vastaajan toiveet liittyivät paikallisen näkyvyyden lisäämiseen. Kommenttien mukaan aktiivisemmän Leader-yhteistyön koet-tiin olevan kuntien suunnalta haastavaa tilanteessa, jossa alueen toimijat eivät edes tunne konseptia tai saa tietoa sen kautta tarjoutuvista rahoitusmahdollisuuksista. Asiassa on epäilemättä tärkeää muistaa myös Leader-hallituksessa olevien kuntaedustajien rooli vies-tinviejinä ja tuojina omaan kuntaansa päin. Viestinnässä tarvitaan samaan aikaan useiden kanavien käyttämistä. Lähtökohtana on pidettävä, ettei viestintää voi koskaan olla liikaa.

Kokonaisuutena kunnat ovat suomalaisten Leader-ryhmien tärkeimpiä kumppaneita. Osa-puolten luottamus on isossa kuvassa parantunut nojaten usein jo pitkäaikaiseen vuoro-vaikutukseen. Useimmiten konkreettista yhteistyötä on edelleen varaa kasvattaa. Elin-voiman kehittämisen ohella yhteistä tekemistä on hyvinvoinnin edistämisen ja osallisuuden parissa. Uusia toiminnallisia ja konkreettisia yhteistyön paikkoja löytyy eri aihealueilta. Esimerkiksi hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyö (HYTE) ja järjestökoordinointi tulivat esille hedelmällisinä esimerkkeinä haastatteluissa.

Kuntien rahoitusosuuden merkitys ja vaikutukset

Toiminnanjohtajat olivat erittäin yksimielisiä kuntarahan merkityksestä Leader-ryhmälle. Toiminnanjohtajista 93 % oli täysin ja 7 % jokseenkin samaa mieltä siitä, että kuntaraha on ollut tärkeä puskuri Leader-ryhmien rahoituksessa. (Liite 3, Kuva 35) Tämä tarkoittaa sitä, että useat Leader-yhdistykset olisivat käytännössä kaatuneet maksuvaikeuksiin, mikäli kuntien ennakkoina tilittämää rahoitusosuuksia ei olisi ollut yhdistysten kassassa. Toimin- nanjohtajat jakoivat laajasti myös näkemyksen, että kuntarahalla on ollut kuntia sitouttava merkitys. Kuntaraha on toisin sanoen luonut kunnille myönteisen intressin myös seurata myönnettyä rahoitusta ja kiinnittyä siitäkin syystä läheisemmin Leader-toimintaan. Halli- tuksen kolmikantaisuus on toisaalta puskuroinut sitä, ettei kuntien vaikutusvalta päätök- senteossa nousisi määrääväksi. Myös 78 % ja 72 % hallitusjäsenistä oli vastaavista kysy- myksistä vähintään jokseenkin samaa mieltä. Hallitusjäsenissä on kuitenkin jo kymmeni- sen prosenttia sellaisia, jotka ilmoittavat, etteivät he tunne asiaa.

Kuntarahoituksen puskurivaikutuksen lisäksi kuntien rahoitusosuudet tai niistä jääneet hankkeisiin sitomattomat ylijäämäkertymät ovat mahdollistaneet monille Leader-ryh- mille innovatiivisia rahoituskokeiluja. Tällaisia on suunnattu pieniin nuorisotoimenpiteisiin ja matalan kynnyksen yritysseteleihin (esimerkiksi Leader Mansikka ry:n Mansikka-Hillo -rahoitusväline). Tästä asiasta löytyy lisätietoa luvusta 3.8 Leader-ryhmien muut hankkeet

Kysymys kuntarahoituksen merkityksestä on mitä oleellisin tarkasteltavaksi myös rahoit- tavien kuntien suunnasta. Kyselyssä kuntien toimijoille esitettiin väite Leader-toimintaan sijoitetun 20 % kuntarahoituksen kannattavuudesta. Sekä kuntapäättäjät (69 %) että kun- tajohtajat (70 %) katsoivat yhdenmukaisesti, että paikalliseen Leader-toimintaan sijoitettu 20 % kuntarahoitus on ollut kannattava investointi. (Liite 3, Kuva 88 ja Kuva 97) Tarkaste- lut alueluokittain ja kuntakoon mukaisesti tuovat esiin kiinnostavia löydöksiä Leader-yh- teistyön merkityksestä erilaisissa kunnissa. Eri alueluokkien kuntapäättäjistä ydinmaaseu- dun vastaajat olivat väittämästä samaa mieltä voimakkaimmin. Heistä lähes neljä viidestä yhtyi väittämään. Kaupunkien kuntapäättäjistä puolestaan joka kolmas vastasi, ettei tunne asiaa. Kunnan asukasluvun perusteella tarkasteltuna ilmeni, että pienemmissä kunnissa kuntarahoitus nähtiin useammin kannattavana investointina kuin suuremmissa. Vähin- tään puolet kaiken kokoisten kuntien vastaajista yhtyi väittämään rahoituksen kannatta- vuudesta. 4 000–9 999 asukkaan kuntien päättäjistä kolme neljästä oli tätä mieltä, ja alle

4 000 asukkaan kuntien vastaajista peräti seitsemän kymmenestä. Kyselyn tulos ja haastatteluissa vastaavasti esitetyt arviot Leader-toiminnan keskeisyydestä pienissä maaseutukunnissa vahvistavat toisiaan. Pienemmissä kunnissa luottamushenkilöt tuntevat Leaderin suuremmalla todennäköisyydellä ja ovat usein nähneet sen toimintaa ja tuloksia mahdollisesti osallistuen toimintaan itsekin. (Liite 3, Kuva 99)

Könttäsommaperiaatteen merkitys

Könttäsomma tarkoittaa edellä esitetysti kuntakohtaista kertakorvausta, jolla kukin kunta sitoutuu Leader-strategian osarahoitukseen koko strategian toteutuksen osalta Leader-ryhmän ja kunnan keskenään neuvottelemalla sumalla. Tämän jälkeen kunta ei puutu yksittäisten hankkeiden rahoituspäätöksiin, vaan päätösvalta kuntarahan kohdentamisesta kuuluu Leader-ryhmän toimivaltaiselle hallitukselle.

Näkemyksiä Leader-rahoituksen könttäsommavaatimuksesta selvitettiin eri toimijahoitoilta haastatteluin. Leader-ryhmien näkökulmasta käytäntö on ollut erinomainen ja käytännössä ennalta arvaamattomankin tarpeellinen. Se on turvannut Leader-ryhmien maksuvalmiutta ja mahdollistanut usein myös joustavampia rahoituskokeiluja. Kukaan toiminnanjohtajista ei haluisi ajatella könttäsomman tilalle toisenlaista tuloutustapaa. Kuntarahoituksen jakautuminen kuntien välillä on kuitenkin herättänyt pohdintaa eikä sitä pidetä ongelmattomana.

Myös haastatellut kunnanjohtajat ja asiantuntijat pitivät kuntien osallistumista rahoitukseen kuntakohtaisella kertakorvausperiaatteella oikeana ja toimivana käytäntönä. Se on ollut myös yksinkertainen toteuttaa ja siinä mielessä tehokas hallinnointitapa. Kertakorvaus on korostanut Leader-ryhmän asiantuntijuutta kehittämisrahoituksen kohdentamisessa. Myös herkempiä kohtia tuotiin esiin: Jos toteutunutta kuntarahaa suhteutetaan asukasta kohti, kuntarahapanostus vaihtelee huomattavasti kuntien välillä. Kaikille haastatelluille ei ole selvää, mihin kunnalle esitettävä rahoitusehdotus perustuu. Niin kauan, kun kunnat kokevat saavansa vastinetta rahalle, rahoitus on lähtökohtaisesti jokaisen kunnan ja Leader-ryhmän välinen neuvotteluasia. Kiristynvä kuntatalous saattaa kuitenkin muuttaa tilannetta ja vaarantaa joidenkin Leader-ryhmien toimintamahdollisuuksia jatkossa. Muutamat kunnanjohtajat ja asiantuntijat toivoivat kuntarahoitukseen joustomahdollisuutta.

Kuntaraha per asukas

Leader-ryhmien tasolla tarkasteltuna erot keskimääräisessä kuntarahassa per asukas vaihtelevat liitteen 2 (Kuva 17) mukaisesti 5,60 ja 42,70 euron välillä. Tähän päästään jakamalla Leader-ryhmän kehyksen kuntaraha ryhmän alueen asukasluvulla vuonna 2014. Seitsemälle vuodelle laskennallisesti jyvitettyä tämä tarkoittaa vaihtelua 0,80 ja 6,10 euron välillä per asukas vuodessa.

Euromääräinen kuntaraha kunnan asukasta kohti jyvitettyinä vaihtelee kuitenkin paitsi Leader-ryhmien myös saman Leader-ryhmän kuntien välillä. Kun huomioidaan kunnan maaseuduksi laskettava asukasluku, pienimmillään kuntaraha on laskennallisesti noin euron luokkaa asukasta kohti vuodessa. Tällainen tilanne on tyypillinen kaupungeissa, jossa asukasluku on kohtalaisen suuri myös maaseuduksi laskettavilla alueilla. Joissakin Pohjois-Suomen väkiluvultaan pienemmissä kunnissa (ja edelleen väestömääräisesti pienissä Leader-ryhmissä) asukaskohtainen panostus vuodessa on voinut vastaavasti nousta kymmenkertaiseksi. Koko Leader-ryhmän asukasluvuille jyvitettyä esimerkiksi Pohjoisimman Lapin ja Tunturi-Lapin alueilla kuntarahoitusta on keskimäärin 6, 1 ja 5,8 euroa per asukas per vuosi kun se esimerkiksi Kouvolan, Porin tai monien muiden keskikokoisten kaupunkien ympärille rakentuvissa ryhmissä jää keskimäärin alle kahden euron. Tämä ei luonnollisesti vastaa yksittäisen kunnan asukaskohtaista panostusta Leader-strategiaan, minkä Leader-ryhmät ovat neuvotelleet kunnittain. Kuntarahan sisäiseen jyvitykseen on päädytty monta reittiä, esimerkiksi sisäisellä suhteellisella väestöjyvityksellä tai muuten.

Eroja kuntarahan asukaskohtaisessa määrässä selittävät yhtäältä kuntien halu ja kiinnostus panostaa Leader-toimintaan. Toisaalta panostusta selittää lähtökohtaisesti myös se, millaisesta kuntarahapotista Leader-ryhmä lähti tai joutui alun alkaen neuvottelemaan saadakseen kokoon riittävän kuntarahan tarvitsemaansa rahoituskehikseen, ja ennen kaikkea sen kautta määräytyvään toimintarahaan pääsemiseksi. Toimintaraha määrittelee kuitenkin monessa suhteessa Leader-ryhmän operatiivista pelitilaa ja asemaa, vaikka ei olekaan sen ainoa tekijä.

Käytännössä vain strategialuonnoksen ominaisuudet eivät siis ole olleet neuvottelujen lähtökohtana, vaan käytännöllisempi kysymys Leader-ryhmän tarvitsemasta vähimmäismääräisestä toimintarahasta. Tämä on asettanut ja vaarassa asettaa jatkossakin erityisesti pienen asukasluvun ja tiukan kuntatalouden alueella toimivia Leader-ryhmiä toimijoineen pinteeseen. Tilanteen ratkaisemiseen ei ole yksinkertaista kaavaa, koska lähtökohdat vaihtelevat eri Leader-ryhmien ja kuntien välillä suuresti. Useissa asiantuntijahaastatteluissa toivottiin kuitenkin lähtökohtaisesti suurempaa joustavuutta tai ainakin tapauskohtaisen jouston mahdollisuutta kuntarahan määrässä. Tarvitaanko kaikilta alueilta aina kiinteä 20 % rahoitusosuus? Näin jatkuessa joitakin Leader-ryhmiä voidaan joutua keinotekoisesti kasvattamaan vain väkiluvun ja siten kuntarahan laskennallisten maksajien vivuttamiseksi ylöspäin. Tällainen voi haavoittaa Leader-ryhmän tärkeäksi lisäarvotekijäksi ymmärrettyä paikallisen tietämyksen ja tuntemuksen tuomaa hyvää. 20 % rahoitusosuus voisi olla vaatimus ohjelmatasolle, mutta sen varmistuminen ei olisi Leader-ryhmien, vaan hallintoviranomaisen eli maa- ja metsätalousministeriön vastuulla.

Tapaustarkastelu: Kuntaliitoksen vaikutukset Leader-toimintaan

Osana arviointia haluttiin selvittää, miten kuntaliitokset ovat muuttaneet Leader-ryhmien toimintaa. Taustaoletuksena tälle tapaustutkimukselle oli, että vallan keskittyessä ja rahoitusrakenteen muuttuessa paikallisen maaseudun kehittämisen toimintaympäristö saattaa hankaloitua.

Taustaoletuksen testaamiseksi laadittiin kaksi case-tutkimusta. Haastateltaviksi valikoituivat Yhyres Ry:n ja Veej’jakaja Ry:n toiminnanjohtajat. Molempien Leader-ryhmien alueilla on tehty lähivuosina kuntaliitoksia, joissa valtaa ja rahoitusrakenteita on keskitetty yhden tai useamman isomman toimijan alaisuuteen. Yhyres Ry:n alueella on liitetty Vähäkyrön kunta osaksi Vaasan kaupunkia vuonna 2013. Veej’jakaja Ry:n alueella puolestaan yhteensä viisi kuntaa on liittynyt Mikkelin kaupunkiin 2000-luvulla, viimeisimpinä Haukivuori (2007), Ristiina (2013) ja Suomenniemi (2013). Lisäksi sarja pienempiä kuntia liittyi Pieksämäkeen vuoden 2004 aikana. Näiden jatkoksi vuonna 2007 Pieksänmaan kunta liittyi Pieksämäkeen. Haastatteluiden perusteella kummassakaan tutkimuskohteessa maaseudun kehittäminen tai leader-toiminta ei ollut merkittävästi taantunut kuntaliitosten myötä. Tähän myötävaikuttivat pitkälti liitoskunnan ja kaupungin välille laaditut välipor-
taan hallinnolliset rakenteet tai vaikuttamismahdollisuudet. Case-kuvaukset on havainnol-
listettu alla olevissa kehikoissa.

YHYRES RY

- Kuntaliitoksen voidaan nähdä vaikuttaneen positiivisesti liitoskunnan oman identiteetin rakentamiseen. Kuntaliitos aktivoi paikallisia toimijoita muutospaineen alla.
- Negatiivisesti liitos on vaikuttanut Leader-ryhmän asioinnin selkeyteen uuden hallintoyksikön, eli Vaasan kaupungin kanssa. Täytyy tietää, ketkä ovat ne vastuuhenkilöt, joiden kanssa asioita voi edistää.
- Yhteistyötä kaupungin kanssa helpottaa kuitenkin Vähäkyröön perustettu aluelautakunta, jonka edustaja on Vaasan kaupungin hallituksen jäsen. Lautakunnalla on oma budjetti ja aluepalvelupäällikkö. Lautakunta pystyy siis toimimaan verrattain riippumattomana toimijana ja edistämään Vähäkyrön kehittämistä.
- Kuntaliitoksen myötä laadittiin myös Vähäkyrön maaseudun kehittämisohjelma. Ohjelman avulla on pyritty kannustamaan paikallisia yrityksiä kehittämistoimenpiteisiin, tuettu yhdistyksiä ja tapahtumien järjestämistä.
- Uhkana on aluelautakunnan pysyvyys, joka riippuu pitkälti Vaasan kaupungin halukkuudesta ja budjetoinnista.
- Leader-toiminnan rahoitukseen kuntaliitos ei ole aiheuttanut merkittäviä muutoksia. Rahoituksesta sovitaan Vaasan kaupungin kanssa ohjelmakauden ajaksi.

VEEJ'JAKAJA RY

- Veej'jakaja Ry:n tapauksessa kyse on liitoksista kahteen eri kaupunkiin: Mikkeliin ja Pieksämäkeen.
- Vaasan kaupungin tapaan Mikkeliissä on perustettu vastaava väliportaan hallinnollinen toimija – aluejohtokunta. Entisille liitoskunnille perustettiin siis aluejohtokunnat, joille myönnettiin rahoitusta oman alueensa kehittämiseen. Malli koettiin toimivaksi ja se säilytti jossain määrin liitoskuntien toimivaltaa.
- Sitten aluejohtokuntien rahoitus on keskitetty Mikkelin kaupungin hyvinvoinnin- ja osallisuuden lautakunnan alaisuuteen. Päätös on herättänyt kritiikkiä ja nähty heikentävän liitoskuntien liikkumatilaa.
- Isossa kuvassa muutoksista huolimatta liitoskuntien edunvalvontaa on harjoittanut Mikkelin kaupunginvaltuustossa samoja henkilöitä, jotka aiemmin edustivat omia kuntiaan. Täten liitoskuntien näkemykset näkyvät Mikkelin kaupunginvaltuustossa, mutta edustajien määrä on pienempi.
- Pieksämäellä vastaavaa väliportaan hallinnollista mallia ei ole lainkaan. Päätöksenteko tapahtuu valtuustossa, mutta myös siellä edustaa entisten liitoskuntien valtuutettuja.
- Leader-ryhmän yhteistyöhön liitokset eivät ole juurikaan vaikuttaneet. Ryhmä toimii yhteistyössä kaupunkien elinkeinotoimien ja -yhtiöiden kanssa entiseen malliin.
- Ryhmä on tehnyt aktiivista yhteistyötä aluejohtokuntien kanssa aina kun sille on ollut tarvetta. Pääosin kyse on ollut rahoituspaketin räätälöinnistä ja yhteensovittamisesta.
- Ryhmän rahoitukseen ei ole tullut merkittäviä muutoksia kuntaliitosten myötä. Rahoituksesta sovitaan ohjelmakauden ajaksi.

4.5.4 Monialaisuus

Monialaisuus liittyy määritelmän mukaan siihen, että paikallinen kehittämisstrategia ei ole rakennettu yhden asian varaan, vaan siinä yhdistyvät yhteiskunnan monet sektorit. Asian-tilan todentamiseksi toteutuneessa Leader-toiminnassa tarkasteltiin Leader-ryhmien vuosiraportteja näytevuodelta 2017. Raporttien luennassa kysyttiin: Ilmentääkö vuosiraportti monialaisuutta kehittämishankkeiden kirjon ja/tai yritystukien toimialajakauman kautta? Onko vuosiraportissa esimerkkejä erilaisista hankkeista monialaisuuden tueksi?

Leader-ryhmät esittelivät vuosiraporteissa 2017 säännönmukaisesti esimerkkejä toteutetuista hankkeista. Tavallisesti esille tuotiin muutamia hankkeita eri painopistealueilta, joskaan kaikki painopisteet eivät olleet toteutuneet aina suunnitellussa tahdissa. Vuosiraporttien hanke-esimerkit toivat esiin kuitenkin selvästi erilaisia toimialoja. Leader-ryhmät myöskin painivat hyvin eri aiheisten yhteiskunnallisten haasteiden parissa. Toimintaympäristö heijastuu myös siihen, millaiset haasteet missäkin ovat ajankohtaisia.

Vaikka Leader-ryhmien monialaisuus-periaate näyttää toteutuvan päällisin puolin ongelmitta, on tämäkin kysymys toki nähtävissä suhteellisenä. Vaikka Leader-ryhmät pyrkivät toimimaan tarvittaessa kaikilla sektoreilla ja antamaan apua erilaisten asiakkaiden tarpeisiin, eivät Leader-ryhmät voi tukea (maaseuturahaston osarahoituksella) rahallisesti mitä hyvänsä. Ongelmia tulee esimerkiksi yritystukien toimiala- ja tukitasolinjauksista, jossa ohjaavaksi saattaa nousta paitsi Leader-hallintoviranomaisen myös toisen viranomaisen, kuten työ- ja elinkeinoministeriön säännökset. Maaseuturahaston päärahoituksen turvin Leaderilla on niin ikään hyvin rajalliset mahdollisuudet pureutua esimerkiksi työttömyyden hoitoon ja sosiaalisen osallisuuden kysymyksiin. Maaseuturahaston hankkeella ei saa olla aukilausuttuja työttömien työllistämistä tai uudelleen koulutustavoitteita, vaikka tarve olisi paikallisesti polttava ja perusteltu.

Mikäli Leader-ryhmä asettaa tavoitteeksi toimia myös konkreettisesti (vs. diskursiivisesti) paikallisen yhteiskunnan eri sektoreilla, on sen pyrittävä jatkossa laajentamaan rahoitus pohjaansa maaseuturahastoa leveämmäksi. Osa Leader-ryhmistä on näin jo tehnytkin. Sosiaalisia tavoitteita on helpompi toteuttaa ESR:n ja kansallisista lähteistä esimerkiksi STEAn rahoituksella. Myös kokonaan uudet rahoitusmuodot, kuten joukkorahoitus, voi tuottaa paitsi rahaa myös uudenlaista osaamis- ja verkostopääomaa. Uusien rahoitusmallien kehittämisessä on itsessään kokeiluhankepotentiaalia ja rahoitusmalleja voisi lähteä kehittämään samanmielisten ryhmien yhteisillä kokeiluilla.

4.5.5 Innovatiivisuus

Innovatiivisuus-periaate tarkoittaa sitä, että paikallisella Leader-strategialla ja hankkeilla on pyrkimystä innovatiivisuuteen, uuden luomiseen ja alueen näkökulmasta johonkin uutuusarvoon. Määritelmä liittyy innovatiivisuuden tavoitteelliseen toimintaan, joka ilmenee pyrkimyksenä. Tätä pyrkimystä tarkasteltiin Leader-ryhmien strategioiden ennakoarvioinnissa mm. uudistumishakuisuutena. Leader-ryhmien vuosiraporttien innovatiivisuuden analyysi kuitenkin paljasti, että innovatiivisuus toistui toteutuneen toiminnan raportoinnissa odotettua vähemmän.

Kontrasti oli kohtalaisen suuri siihen nähden, että paikallisten Leader-ryhmien strategiat 2014–2020 puhuivat laajasti innovatiivisten kokeilujen ja uudistuvien toimintatapojen puolesta. Lisäksi strategioihin sisältyi (hakuohjeiden mukaisestikin) niin kutsuttu oppimissuunnitelma. Tässä luvussa vedetään yhteen arviointiaineistojen piirtämää kuvaa siitä, millainen on innovatiivisuuden toteutumisen tila ja haasteet.

Innovatiivisuuden esiintulo sanan eri muotojen ilmenemisenä vuoden 2017 vuosiraporteissa oli vähäistä. Yli puolet strategian toteutumista kuvaavista raporteista ei sisältänyt innovatiivisuutta sanana (sen eri muodot huomioiden) lainkaan. Sanan puuttumisesta ei luonnollisesti ole oikeutettua tehdä suoria päätelmiä toiminnan tosiasiallisesta toteutumisesta. Innovatiivisuus voi liittyä Leader-ryhmän tapaan toimia tai se voi liittyä rahoitettavien toimien ominaisuuksiin ja niille asetettuihin vaatimuksiin. Siitä voidaan myös puhua lähelle tulevien ilmauksien kautta kokeiluina tai pilotteina. Muutamissa vuosiraporteissa raportin esimerkkihankkeita luonnehdittiin innovatiivisiksi. Joissakin raporteissa innovatiivisuus ilmeni omana seurantamittarina tai tuli esille painopisteen tai hallituksen työryhmänä.

Innovatiivisuus on Leader-toiminnalle perinteinen ja tavalla tai toisella aina Leader-toimintaa luonnehtinut periaate. Tässäkin valossa innovatiivisuutta problematisoitiin dokumenttiaineistossa odotettua vähemmän. Eräässä vuosiraportissa huomio kuitenkin suunnattiin innovatiivisuuteen itsekriittisesti ja tämänkin arvioinnin kannalta olennaisella tavalla: ”Alhaalta ylös ei merkitse innovatiivisuutta ilman erityishuomiota ja jatkuvaa työtä”. Innovatiivisuuden toteutumisen tilaa tarkennettiin vuosiraporttien tarkastelun jälkeen kyselyjen ja haastattelujen kautta.

Innovatiivisuuden toteutuminen Leader-ketjun tulkitsemana

Kyselyissä innovatiivisuus purettiin väittämiksi, joilla mitattiin Leader-ketjun toimijoiden näkemyksiä innovatiivisuuden toteutusta rahoitetuissa hankkeissa, hankkeiden toimintatavoissa ja Leader-ryhmän toimintatavoissa.

Sekä Leader-ryhmien toiminnanjohtajat että hallitusjäsenet katsoivat, että innovatiivisuus on toteutunut verraten hyvin Leader-ryhmän rahoittamissa hankkeissa ja niiden toteutustavoissa. Myös ryhmän omaa toimintatapaa arvioitiin innovatiivisuuden kannalta myönteisesti. Esitettyjen tulkintojen mukaan innovatiivisuutta ei tarvitsisi selvittää enempää. Innovatiivisuus-periaatteen kompleksisuus tulee kuitenkin esiin vastaajatahojen vastausprofiileissa väitteeseen: ”Hallinnolliset käytänteet hankaloittavat innovatiivisuuden toteuttamista”, jonka kanssa runsas neljä viidestä toiminnanjohtajasta oli jokseenkin ja noin puolet täysin samaa mieltä.

Kiinnostavan jännitteen innovatiivisuus -periaatteen toteutumisen tarkasteluun tuokin se, että ELY-keskuksissa ei näytetä allekirjoitettavan toiminnanjohtajien käsitystä innovatiivisuutta hankaloittavista käytänteistä. ELY-keskusten vastaajista vain 6 % oli asiasta täysin samaa mieltä ja alle kolmannes edes jokseenkin samaa mieltä. ELY-keskuksissa oli lisäksi myös noin kolmannes sellaisia vastaajia, jotka eivät ottaneet kantaa tai ilmoittivat, etteivät tunne asiaa. Myöskään Leader-hallituksia hallinnolliset käytänteet eivät ilmeisesti ole mietittyttäneet samassa mitassa, sillä hallitusjäsenistä harvempi, noin kolmannes, jakoi toiminnanjohtajien käsityksen siitä, että hallinnolliset käytänteet haittaavat innovatiivisuuden toteutumista. Tätä eroa voi tulkita sitä tietoa vasten, etteivät hallituksen jäsenet roolistaan käsin tunne yhtä tarkkaan hallinnon käytänteitä. Ehkä innovatiiviset ideat karsiutuvat jo tunnustelemissa keskusteluissa, ja asiat mietittyttävät enemmän toimiston arjessa kuin välittysivät hallitukselle.

Innovatiivisuuden esteet antoivat kuitenkin aiheutta jatkotarkasteluihin. Innovatiivisuutta koskeissa avoimissa kommentteissa toiminnanjohtajat käsittelivät tarkemmin hallinnon vaikutusta innovatiivisuuteen. Hallinnon koettiin esimerkiksi kannustavan ja ohjaavan vähäriskiseen ja varman päälle pelaavan toiminnan tukemiseen. Innovatiivisemmiksi mielletyt toimet eivät useinkaan täyty tällaisia vaatimuksia. Oman mainintansa sai usean toiminnanjohtajan kommentissa (myös haastatteluissa) perustamistuen kokeiluraha, jota eräiden ELY-keskusten raportoitiin vierastavan. Tämä näkyy myös seurantatiedoissa, kun tarkastellaan erilaisten yritystukivälineiden käyttöä alueittain. Vaikka innovatiivisempi tukiväline oli siis teoreettisesti käytössä, se ei realisoitunut kaikille Leader-ryhmille ELY-keskuksen portinvartioinnin vuoksi. Tämä puhuttaa Leader-ryhmiä paljon ryhmien ja alueiden välisen tasa-arvon ja eriarvoisuuden näkökulmista.

Toisaalta osassa avovastauksia nähtiin, että innovatiivisuus ei välttämättä näyttäyty kaikille Leader-ryhmille tarpeellisenä ja tavoittelemisen arvoisena. Innovatiivisuus voi myös liudentua, jos paikallisuutta korostetaan runsaasti.

Muutamissa vastauksissa innovatiivisuuden vaatimusta ja oleellisuutta puollettiin kuitenkin voimakkaasti. Skeptikolle täysin vastakkainen järkeilytyyli oli toiminnanjohtajalla, joka kirjoitti innovatiivisuudesta seuraavasti:

”Vaikka kylätalot on tärkeitä kyläläisille, ja investoinnit yrittäjille, pitäisi katsoa missä raha parhaiten tuottaa kehitystä ja uudistumista ja hyvää alueelle. On helppoa mennä siitä missä aita on matalin ja rahoittaa sitä mitä kysytään, ja näin käy, jos ryhmä mieltää itsensä rahoittajaksi, ei alueen innovatiiviseksi kehittäjäkumppaniksi. Jos ryhmä mieltäisi itsensä jälkimmäiseksi, näkisi se vaivaa, jotta alueen toimintakulttuuri muuttuu ja saadaan myös kokeilevia hankkeita.” (Toiminnanjohtaja, Pohjois-Suomi)

Kannanotosta on luettavissa myös suositusten askelmerkit: Leader-toiminta ei saisi olla vain rahoitusta ja neuvontaa rahoituksen hakemiseen, vaan ennen kaikkea verkostoimista, osallistamista ja kannustamista kotiseudun kehittämiseen. Toiminnasta puuttuu innovatiivisuus ja kokeilevuus, jos Leader-ryhmät eivät itse sen eteen ponnistele.

4.5.6 Verkostoituminen

Leader-periaate verkostoituminen merkitsee tehtävänannon mukaan sitä, että Leader-ryhmä tekee yhteistyötä ja oppii kokemuksista eri toimijoiden sektoreiden, hankkeiden ja alueiden välillä. Määritelmässä verkostoituminen liitetään yhteistyön tekemiseen ja oppimiseen, ja sen toimijat tulevat eri sektoreilta, hankkeista ja alueilta. Käytetty määritelmä osoittaa samalla, että verkostoituminen, yhteistyö ja eri toimijoiden välinen kumppanuus ovat limittyviä käsitteitä eikä näiden välille ole helppoa vetää selkeää rajaa.

Leader-ryhmät voivat olla verkostoitumisessa lähtökohtaisesti sekä verkostoitujia että verkostoja itse aktiivisesti luovia eli verkottavia toimijoita. Leader-ryhmät voivat verkostoitua ja verkottaa toisia osapuolia eri aluetasoilla hyvin paikallisesta laajoille kansainvälisille tasoille.

Tässä luvussa tarkastellaan arviointiaineistojen valossa sitä, miten Leader-ryhmät verkostoituvat ja verkottavat käytännössä, ja miten verkostoitumisen onnistumista on arvioitu. Leader-periaatetta 'yhteistyö' käsitellään erikseen seuraavassa luvussa.

Leader-ryhmien verkostoituminen – monitasoinen verkosto

Leader-ryhmistä on erotettavissa yhtäällä paikallisia verkostoja ja toisaalla alueellisia verkostoja vahvemmin esiin tuovia ryhmiä. Kolmantena on erotettavissa vielä pienempi

joukko Leader-ryhmiä, jotka ilmentävät selvästi muita enemmän myös kansallisia ja kansainvälisiä verkostosidoksia. Kansainvälisiä verkostoja näyttää dokumenttiaineiston kautta esiintyvän enemmän niillä Leader-ryhmillä, jotka nousevat esiin myös alueellisesti ja kansallisesti vahvemmin verkostoituneina.

Koska Leader-toiminta on aina kahden tai useamman tahon välisissä suhteissa toimimista, kaikilla Leader-ryhmillä on oltava verkostoja ainakin paikallisella tasolla. Paikallisen verkostoitumisen keskeisimmät ja aineistossa säännönmukaisesti esiin tuodut verkosto-osapuolet ovat toiminta-alueen kunnat, paikalliset yhdistykset ja järjestöt sekä paikallinen pienyrityskenttä. Mikäli alueella on seudullinen elinkeinoyhtiö tai yrityspalveluyksikkö, se ilmenee myös paikallisen verkoston osapuolena. Paikallisia verkostoja ja yhteistyösuhteita voidaan pitää verkostoitumisen perustasona. Kaikissa verkostosuhteissa on luonnollisesti laadullisia eroja, joita ei voi havaita ulospäin.

Alueetasolla verkostosuhteita tuodaan esiin tunnettuihin maaseudun asiantuntija- ja kehittämisorganisaatioihin (esim. ProAgria, 4H, kylien maakunnalliset yhteenliittymät ja oppilaitokset). Lisäksi esille tulevat maakunnan liitto ja aluekehitysohjelmien toimeenpanoprosessissa arvovaltainen maakunnan yhteistyöryhmä (MYR), jossa joko on tai ei ole Leader-ryhmän edustusta. Vuosiraportoinnissa tällä maininnalla usein valotetaan joko Leader-ryhmän tai maakunnan Leader-ryhmien kollektiivina saavuttamaa asemaa (tai ei) institutionaalisten aluekehittäjien kentässä. Muutamat Leader-ryhmät raportoivat päässeensä jonkin verran paremmin esille omissa maakunnissaan käynnissä olevalla kuin edellisellä ohjelmakaudella. Tämä viittaa maakunnallisen statuksen hienoiseen nousuun.

Kansalliset verkostot ovat yhteyksiä valtakunnallisiin hallintoelimiin ja hallinnon työryhmiin, muihin organisaatioihin sekä kansallisen tason verkostoihin. Raportoituja kansallisia verkostoja ovat mm. Maaseutupolitiikan Neuvosto, Suomen Kylät ry:n ja sen alaisuudessa järjestäytynyt Leader-jaosto sekä esimerkiksi maaseudun kehittämisen kansalliset koordinaatiohankkeet ja niiden verkostot. Kansainväliset verkostosuhteet viittaavat tavallisimmin toisiin eurooppalaisiin Leader-ryhmiin, Euroopan maaseutuverkoston (ENRD)¹⁵ sekä EU:n Leader-ryhmien kattojärjestöön ELARDiin¹⁶.

Toimeenpanoon liittyvät säännölliset yhteydet maa- ja metsätalousministeriöön, Ruokavirastoon ja alueetasolla ELY-keskuksiin ovat lähtökohtaisesti kaikkia Leader-ryhmiä koskeva itsestäänselvyys. Ne ovat hallintoverkostoja, joissa kaikilla toimijatasoilla ja osapuolilla on säädetty tehtävänsä Leaderin hallintomallin mukaisesti. Erikseen voidaan kuitenkin huomata Leader-työtä käsittelevät määräaikaiset tai temaattiset työryhmät, jotka toimivat

15 European Network for Rural Development, <https://enrd.ec.europa.eu/>

16 European Leader Association for Rural Development, <http://www.elard.eu/>

politiikka- ja hallintoviranomaisen sekä Leader-ryhmien rajapinnoilla, kuten CAP27-valmistelutyöryhmät, Leader-asiantuntijaryhmä ja yhteisölähtöisen paikallisen kehittämisen työryhmä. Maaseutuverkostoyksikön alaisuudessa on lisäksi toiminut Leader-laatutyötä ja vertaisauditointeja valmistellut laatutyöryhmä, ns. "laatunyrkki".

Mainitun kaltaiset verkostomaiset kansalliset työryhmät ovat keskeisiä Leader-toimintaa muotoilevia elimiä, joissa konkretisoituu suomalaiselle Leader-toimintatavalle ominainen verkostomainen hallinnan idea. Tätä ideaa on ollut tukemassa Leader-ryhmien omaehtoinen organisoituminen Suomen Kylät ry:n alaisuudessa alueellisesti edustetuksi Leader-jaostoksi. Sen kautta Leader-ryhmät pystyvät valtuuttamaan edunvalvojakseen tai edustajakseen ryhmille suoraan vastuullisen Leader-asiamiehen.

Case: Leader-ryhmien oman äänen vahvistuminen

Leader-ryhmien järjestäytymistä on tukenut Suomen Kylät ry:n Leader-jaoston perustaminen ja yhteinen päätöksenteon ja linjojen kehittyminen Leader-parlamentin avulla. Leader-parlamentin vuosikokous päättää asioista, joissa Leader-jaosto käyttää toimeenpanovaltaa. Leader-jaoston asiamies työskentelee Leader-ryhmien yhteisenä edunvalvojana. Jaoston myötä Leader-kentän edustus on yhdenmukaistunut ja vahvistunut. Leader-ryhmien yhteinen ääni on kehittynyt demokraattisemmaksi ja voimakkaammaksi. Yhteinen linja on vähentänyt osioimintaa ja ylimääräisiä yhteydenottoja esim. maa- ja metsätalousministeriöön. Hallinnon ja Leader-ryhmien yhteistyön vahvistamiseksi on perustettu erilaisia työryhmiä ja areenoita, joissa käydään keskustelua ja vaihdetaan tietoa.

Leader-ryhmät verkottajina

Leader-ryhmistä pystytään havaitsemaan myös erilaisia käytäntöjä, jotka luovat verkostoja aktiivisesti. Tässäkin on erotettavissa keskimääräistä aktiivisemmin verkottamista esiin tuovia ryhmiä. Verkottamiskäytäntöjä ovat esimerkiksi toimijoiden törmäyttäminen järjestämällä yhteisiä kokoontumisia tai systemaattinen verkostojen aktivoiminen esimerkiksi yritysyryhmien tai teemallisten kehittämisverkostojen muotoon. Aktiivinen verkottaminen on strategista ja tavoitteellista. Työtä tehdään tiettyynajaan ryhmän perustoimintana, mutta usein se vaatii toimenpiteitä erillisten aktivointi- tai kehittämishankkeiden kautta.

Leader-ryhmien verkostomainen työtapaa hyödyttää maaseudun toimijoita myös konkreettisesti. Erityisesti yritysyrymähankkeissa Leaderin verkostot yrityskenttään, kehitysyhtiöihin sekä yritysneuvojiin pääsee oikeuksiinsa. Yrityskentässä aktiiviset Leader-ryhmät ovat pystyneet kokoamaan yritysyrymiä verkostojen avulla.¹⁷ Aktivoimalla yritysyrymiä Leader-ryhmä voi aktivoida samalla pitkäaikaisia kehittäjäverkostoja. Joissakin ryhmissä Leader-ryhmien alueellisilla viestintähankkeilla on ollut merkittävä rooli kehittäjien alueellisessa verkottamisessa. Eräissä Leader-ryhmässä on tapana haastatella hallituksen alaisissa teematyöryhmissä kaikki hankkehakijat jo suunnitteluvaiheessa, jotta voidaan antaa

17 Timo Hirvonen et al 2019

ideointiin kehittäviä panoksia, esimerkiksi verkottaa sopivia yhteistyötahoja. Oma muotonsa verkottaa on kansainvälisten kumppaneiden etsintä laatimalla partnerihakuja tai vastaamalla vastaaviin Euroopan maaseutuverkoston (ENRD) partnerihakuilmoituksiin.¹⁸ Esimerkiksi lokakuussa 2019 suomalaisilta Leader-ryhmiltä löytyi ENRD:n partnerihaussa kolme hakuilmoitusta.

Hankkeissa tehtävää verkostoitumista ja verkottamista jää epäilemättä paljon näkymättömiin, ellei asiaan kiinnitetä ryhmissä ja niiden viestinnässä erityistä huomiota. Joskus saat- taisikin olla perusteltua ottaa verkostoitumisen ja verkottamisen käytännöt teemaksi Leader-ketjun tapahtumassa tai ryhmien vertaisauditoinnissa.

Verkostoitumisen toteutuminen Leader-ketjun tulkitsemana

Kyselyt ja haastattelut Leader-ryhmien toiminnanjohtajille ja hallitusjäsenille suunniteltiin niin, että niissä saatiin lisätietoa verkostoitumisen eri tasoista ja toimijuuksista. Myös ELY-keskusten vastaajat ottivat kantaa pääosin samoihin kysymyksiin.

Leader-toiminnanjohtajilla ja lähes yhtä usein hallitusjäsenillä oli vahva luottamus siihen, että oma Leader-ryhmä on onnistunut verkostoitumaan käytännössä. Erityisesti vastaajat arvioivat Leader-ryhmällään olevan vahvat paikalliset verkostot järjestöjen suuntaan: kaikki toiminnanjohtajat ja neljä viidestä hallitusjäsenestä oli asiaa koskevasta väitteestä jokseenkin tai täysin samaa mieltä. Myös verkostoja kuntien ja yritysten suuntiin arvioitiin vahvoiksi. Toiminnanjohtajat arvioivat verkostot yritysten suuntaan kuitenkin vahvem- miksi kuin hallitusjäsenet. (Liite 3, Kuva 42 ja Kuva 61)

ELY-keskusten vastaajat arvioivat alueensa Leader-ryhmien verkostojen vahvuutta kaikkiin suuntiin maltillisemmin kuin Leader-ryhmien toimijat itse. Varovaisimmin ELY-keskusten vastaajat arvioivat Leader-ryhmien verkostojen vahvuutta yritysten suuntaan. Jos kohta joka kolmas olikin samaa mieltä väitteestä, jonka mukaan ”Alueemme Leader-ryhmillä on vahvat paikalliset verkostot yritysten suuntaan” oli joka viides puolestaan samassa kohdassa eri mieltä, minkä lisäksi moni ei ottanut kantaa suuntaan tai toiseen. Kysymys Leader-ryhmien verkostoista ja kyvykkyyksistä yrityskentässä näyttää siten hiukan kiistanalaiselta riippuen siitä, kysytäänkö ELY-keskuksilta vai Leader-ryhmiltä.

Leader-ryhmät arvioivat oman Leader-ryhmänsä pääsyä päättäviin pöytiin onnistuneemaksi paikallisella tasolla kuin maakunnan tasolla. Joka neljäs vastannut toiminnanjohtaja oli eri mieltä väittämästä: ”Leader-ryhmämme on kutsuttu päättäviin pöytiin omassa maakunnassa”. (Liite 3, Kuva 42) Lähes yhtä suuri osuus hallitustoimijoista ilmoitti, ettei tunne asiaa. (Liite 3, Kuva 61) Tämä kertoo osaltaan siitä, että aluetason verkostoituminen ja

18 European Network for Rural Development (ENRD). CLLD Partner Search

vaikuttaminen kuuluvat enemmän toimihenkilöiden kuin hallitusjäsenten toimenkuvaan. Kaikki hallitusjäsenet eivät välttämättä edes tiedä, millaisissa verkostoissa Leader-ryhmä on toimiston kautta mukana.

Avoimet kommentit ja haastattelut tarkensivat kuvaa erityisesti alueellisesta, maakuntatason verkostoitumisesta, jossa dokumentit ilmensivät ryhmien ja alueiden välisiä eroja. Riippumatta Leader-ryhmän omasta yhteistyöhalusta se, miten eri maakunnissa huomioidaan Leader-ryhmiä päätöksenteossa ja aluekehitystoimijana, vaihtelee kommenttien mukaan vielä paljon. Ääripäitä edustanevat ryhmä, joka ei ole päässyt ensimmäiseenkään viralliseen maakunnalliseen kehittämiselimeen tai työryhmään ja toisaalla Leader-ryhmä, jonka toiminnanjohtaja osallistuu kutsuttuna noin viiteentoista seudulliseen tai alueelliseen elimessä tai työryhmään. Leader-ryhmä voi siis olla hyvinkin aktiivinen aluekehittäjä.

Useissa kannanotoissa tuotiin esille ryhmien erilaiset voimavarat vaikuttaa verkostotoimijana. Tosiasiaksi jää, että joillakin Leader-ryhmillä ei ole voimavaroja alueelliseen tai kansalliseen verkostoitumiseen ja aktiiviseen aluekehittämistoimintaan, vaikka niin kutsuja kuin motivaatiota tällaiseen toimijuuteen löytyisikin.

Verkostoitumista tarkasteltiin aineistossa myös verkottamisen suunnasta, johon saivat ottaa kantaa sekä sidosryhmät että Leader-ketjun toimijat itse.

Leader-ketjun toimijat arvioivat kyselyssä positiivisesti väitettä Leader-ryhmän toimijuudesta verkottajana, joka kuului: "Leader-ryhmämme [tai alueemme Leader-ryhmät] on verkottanut maaseudun kehittäjiä ja hanketoimijoita aktiivisesti". Tässäkin luottavaisimmin asiaan suhtautuivat toiminnanjohtajat, joista lähes kaikki olivat vähintään jokseenkin samaa mieltä väittämästä. Hallitusjäsenistä väittämään yhtyi neljä viidestä ja ELY-keskusten vastaajista kuusi kymmenestä. (Liite 3, Kuva 42, Kuva 61 ja Kuva 74)

Leader-ketjun ja etenkin Leader-ryhmien itseymmärrys ryhmien kyvystä verkostoitua on positiivinen. Verkottamista luonnehditaan spontaaniksi tavaksi toimia: "Kun ihminen tulee toimistolle, verkottamista ja sparrausta tapahtuu heti ilman erityisiä prosesseja". Tästä huolimatta joukossa löytyy myös näkemystä, jonka mukaan systemaattista verkottamista tehdään osassa ryhmiä edelleen aivan liian vähän. Tämän katsotaan olevan myös asenne- ja osaamiskysymys, joka ei liity yksin Leader-ryhmän taloudelliseen kokoon.

Myös sidosryhmät saivat arvioida Leader-ryhmien onnistumista toimijoiden verkottajana ja yhteistyön lisääjänä. Myönteisimpään kokonaisarvioon päätyivät aluetason sidosryhmätoimijat, joista neljä viidestä oli yhtä mieltä siitä, että paikallinen Leader-toiminta on verkottanut toimijoita ja lisännyt onnistuneesti yhteistyötä. Myös kuntatoimijoista vähintään puolet arvioi väitettä positiivisesti. Toisaalta on huomattava, että kuntapäätäjissä melko suuri joukko oli eri mieltä (16 %) tai ei osannut ottaa kantaa. (Liite 3, Kuva 97) Tämä

liittyy ainakin osittain siihen, että Leaderin tunnettuudessa on monesta hyvästä kertomuksesta huolimatta päättäjien parissa myös merkittäviä aukkoja. Sidosryhmien analysointi ja vuorovaikutuksen sekä viestinnän suunnittelu näyttävät siten olevan entistä keskeisempiä tehtäviä, kun Leader-ryhmät laativat uusia kehittämisstrategioita.

4.5.7 Alueiden ja kansainvälinen yhteistyö

Leader-periaate ”yhteistyö” määritellään tehtävänannossa toiminnaksi, jonka kautta paikallista strategiaa toteutetaan yhteistyössä ja yhteisillä hankkeilla muiden alueiden ja maiden kesken. Erotuksena verkostoitumisesta painotetaan konkreettisten yhteistyöhankkeiden ja toimien toteuttamista.

Manner-Suomen maaseutuohjelmassa on yhteistyötä varten oma toimenpide: alueiden väliset ja kansainväliset yhteistyöhankkeet. Sekä alueiden välisten että kansainvälisten yhteistyöhankkeiden tavoitteena on löytää uusia ideoita ja ratkaisuja Leader-ryhmien toiminta-alueen kehittämisessä esiin tulleisiin ongelmiin ja mahdollisuuksien hyödyntämiseen. Hankkeilla tavoitellaan nimenomaan uutta ja uudenlaista konkreettista yhteistyötä eri alueiden välillä. Tavoitteena on myös, että toimet lisäävät maaseudun elinkeino- ja työllisyysmahdollisuuksia joko suoraan tai välillisesti. Kansainvälisen yhteistyön osalta painotetaan käytännössä välillisiä työ- ja elinkeinovaikutuksia.

Tässä luvussa tarkastellaan tiiviisti Leader-ryhmien toteuttamaa alueiden välistä ja kansainvälistä yhteistyötä ja siitä esitettyjä arvioita painottaen konkreettista yhteistyöhanketoimintaa. Verkostoitumista ja yhteistyötä koskevat päätelmät ja suositukset tulevat lähelle toisiaan, koska näiden Leader-periaatteiden välillä on sekä käsitteellisiä että toiminnallisia yhteyksiä.

Alueiden väliset ja kansainväliset yhteistyöhankkeet

Alueiden välisen ja kansainvälisen yhteistyön ilmentymisestä ja toteumatilanteesta tehtiin havaintoja vuosiraporteista, verkkosivuilta ja hankerekisteristä. Tarkastelusta ilmeni, että yhteistyöhankkeina määriteltä yhteistyötä on toteutettu 137 kansallisessa ja 83 kansainvälisessä yhteistyöhankkeessa. Yhteistyöhankkeita ovat hakeneet ja hallinneet sekä Leader-ryhmät että muut organisaatiot. Liitteeseen 2 ([Liite 2 Leader-toiminnan talousarvion ja toteuman kuvaus](#)) on koottu keskeisiä toteumatietoja alueiden välisestä ja kansainvälisestä yhteistyöstä tähän mennessä.

Yhteistyötoimenpiteet ovat keskittyneet tietyille alueille ja tiettyihin ryhmiin. Yhteistyöhankkeita on toteutettu eniten Länsi-Suomessa. Alueiden välinen yhteistyö on ollut vilkkainta päähakijuuksina mitattuna Pohjanmaan maakunnissa. Kansainvälisiä Leader-yhteistyöhankkeita on toteutettu erityisen paljon Satakunnan alueella.

Yhteistyöhankkeiden lukumäärätiedot eivät suoraan kerro hankkeisiin osallistuneiden Leader-ryhmien määrää. Seurantatiedoissa yhteistyöhanke tilastoidaan vain päähakijalleen ja osatoteutus tapahtuu tuensiirron päähakijalta osatoteuttajille. Alueiden välisten hankkeiden osatoteutus voi sisältää määrällisesti ja laadullisesti huomionarvoisia paikallisia strategioita oivallisesti toteuttavia toimenpiteitä.

Yhteistyöhankkeissa toteutuu usein piiloon jäävää verkottumista ja verkostojen luomista, joka poikii edelleen uusia yhteistyöhankkeita ja muuta toimintaa. Leader-ryhmien tiivis-
muotoisissa vuosikertomuksissa yhteistyöhankkeet eivät havaintojen mukaan saa aina ansaitsemaansa huomiota. Yhteistyössä on oletettavasti sekä määrällistä että laadullista aliraportointia. Yhteistyö olisikin kiinnostavaa valita jonakin vuonna Leaderin vuosiraportoinnin ja viestinnän erityisteemaksi, jolloin siitä kertyviä kokemuksia ja käytäntöjä tehtäisiin laajemmin näkyväksi.

Useat Leader-ryhmät ovat toteuttaneet yhteistyöhankkeita myös Leaderin yhteistyötoimenpiteen ulkopuolella. Esimerkiksi monet maaseutuohjelman alueelliset viestintä-hankkeet ovat Leader-ryhmien hakemia ja hallinnoimia yhteishankkeita. Niiden rahoitus on tullut ELY-keskuksen maaseuturahoituksesta, mutta palvellut samalla niin Leader-ryhmien kuin laajemman maakunnallisen yhteistyön syvenemistä. Maaseutuver-koston ja hankeviestijöiden verkostoitumisen myötä on syntynyt myös kansallinen maaseutuviestinnän verkosto.

Erityisesti kansainvälisen yhteistyön alueella on havaittu pitkältä ajalta kumuloituva kehitysura, jonka myötä tietyille ryhmille on kertynyt itse itseään ruokkivaa kansainvälistä osaamis- ja verkostopääomaa¹⁹. Samat Leader-ryhmät kuin edellisellä ohjelmakaudella ilmenevät seuranta-aineistossa vahvoina kansainvälisten hankkeiden toimijoina edelleen. Kuten kansallista myös kansainvälistä yhteistyötä tehdään myös maaseuturahaston yhteistyötoimenpiteen ulkopuolella. Se ei ole välttämättä merkitykseltään vähäisempää kuin varsinaiset Leader -rahoitteiset kv-yhteistyöhankkeet. Muutamat Leader-ryhmät ovat hankkineet osaamista ja keskittyneet esimerkiksi nuorison aktivoimiseen useilla Erasmus-hankkeilla. On myös oivallisia esimerkkejä siitä, miten Leader-ryhmän paikallinen kehittämishanketoiminta ja samaan teemaan kytkeytyvä kansainvälinen Erasmus-nuorisovaihto voivat tukea toisiaan.

Yhteistyöhankkeisiin otettiin kantaa myös osassa kyselyjä ja haastatteluja. Huomion suuntauessa varsinaisiin yhteistyöhankkeisiin eikä yhteistyöhön yleensä, yhteistyön toteutumista ja siitä saatavia tuloksia koskevat arvot olivat muita Leader-periaatteita varovaisempia. Huomattava osa eri kyselyihin vastanneista ei osannut ottaa kantaa periaatteen

19 Pylkkänen ym. 2015.

toteutumiseen tai sen hyötyihin. Yhteistyötä ei varmasti asiana vastusta kukaan, mutta yhteistyöhankkeisiin ja erityisesti kansainvälisiin yhteistyöhankkeisiin liitetään silti vähemmän odotuksia tulevaisuutta ajatellen kuin muihin Leader-periaatteisiin.

Samaan aikaan on kuitenkin huomattava, että niillä Leader-ryhmillä, joilla on ollut kansainvälistä hanketoimintaa, on sen työläydestä huolimatta yhteistyöstä myös paljon hyvää sanottavaa. Juuri kansainvälistä yhteistyötä on myös kuvattu Leader-menetelmän ”suolaksi ja sokeriksi”. Se liittyy Leaderin ylikansallisiin alkujuuriinsa ja vahvistaa Euroopan erilaisten maaseutualueiden välistä solidaarisuutta. Ne ryhmät, jotka sitä ovat onnistuneet harjoittamaan pitkäjänteisesti ovat tuoneet kansainväliset kontaktit lähelle tavallisia asukkaita, mikä on EU-ohjelmissa poikkeuksellista.

Kansainvälisesti aktiivisimmat ryhmät ovat rahoitusresursseiltaan pääsääntöisesti keskiarvoa suurempia ryhmiä, jotka ovat organisoineet kansainvälistä aktivointia ja neuvontaa asiaan erikoistuneelle koordinaattorille. Poikkeuksiakin tähän toki löytyy. Esimerkiksi resursseiltaan pieni Sepra ry on rakentanut toimintahistoriansa aikana laajan yhteistyöverkoston etelänaapurin Viroon oman toimintansa ohella. Pitkäaikaisten verkostojen kautta on kehkeytynyt lukuisia kansainvälisiä yhteistyöhankkeita ja muuta kansainvälistä yhteistyötä. Kansainvälisesti aktiiviset ryhmät ovat osoittautuneet yhteistyöhakuisiksi neuvoesaan usein auliisti myös toisia suomalaisia ryhmiä. Parhaimmillaan maaseutuverkosto on antanut lisävahvistusta Leader-ryhmien oppimiseen omilla viestintävälineillään.

4.6 Vastaukset arviointikysymyksiin

Millä tavoin Leader-ketjun toimijat hahmottavat Leader-periaatteet ja niiden merkityksen kehittämistyössä?

Leader-periaatteet ovat pysyneet suhteellisen samoina koko Leaderin historian ajan. Ne mielletään yleisesti Leaderin ominta luonnetta kuvaaviksi ideoiksi. Periaatteita arvotetaan hieman vaihtelevasti, painavimpana mainitaan yleensä alhaalta ylös -periaate, joka onkin yksi Leader-toimintatavan ydinajatuksista. Erityisesti alhaalta-ylös ja alueperusteisuuden periaatteisiin liitetään Suomessa vahvasti ”paikka” ja ”paikallisuudet”. Paikallisuus sellaisenaan ei ole Leader-periaate, mutta sillä korostetaan suomalaisessa Leader-puhunnassa tulkintaa siitä, keiden kuuluu esiintyä strategian laadinnassa, hankkeiden toteutuksessa ja edunsaajina.

Leader-periaatteita arvostetaan ja vaalitaan ohjelman johdossa, maa- ja metsätalousministeriössä sekä koulutusta ja viestintää tukevassa maaseutuverkostossa. Näissä organisaatioissa Leader-periaatteet hahmotetaan myös yhteydessä niiden kansainvälisiin juuriin ja verkostoihinsa. Hallinnon portaita alaspäin tultaessa kuva Leader-periaatteista

epäyhtenäistyy eli kaikkia periaatteita ei hahmoteta esimerkiksi ELY-keskusten tasolla yhtä kattavasti. Toimijoiden määrän, vuorovaikutuksen ja ohjaussuhteiden lisääntyessä Leader-periaatteiden hahmottaminen ei ole yhtenäistä. Maaseutuverkosto kokoaa Leader-ketjun toimijoille verkostoitumisen ja oppimisen alustoja niin Leader-periaatteista kuin muusta maaseudun kehittämisestä.

Leader-periaatteiden merkityksestä ketjun eri toimijoiden parissa on hyvä tuoda esiin, että eri toimijat myös käyttävät Leader-periaatteita eri tavoilla. Paikallisille Leader-ryhmille periaatteet ovat käytännön kehittämistyössä konkretisoituvia ideoita, joita toteutetaan jatkuvasti osana Leader-toimintatapaa. Erityisesti toiminnanjohtajille ja muille Leader-ryhmien työntekijöille periaatteet selittävät sitä, mistä lähtökohdista Leader-toiminta rakentuu, ja millaisten periaatteiden kautta sitä tulee pyrkiä toteuttamaan. Toiminnanjohtajat tutustuvat hallitusjäsenet Leader-periaatteisiin. Ryhmän hallituksesta ei käytännössä puhuta paikallisena kumppanuutena.

Hallinnon toimijoille Leader-periaatteet ovat puolestaan osa hallinnon hyödyntämää suosittelevaa hallintaa, jolla pyritään ohjaamaan paikallisia toimijoita alueiden kehittämisessä hyödyllisiksi tiedettyjen toimintatapojen suuntaan. Esimerkiksi verkostojen merkitystä jatkuvasti korostamalla viestitetään, että paikallisten ryhmien halutaan kiinnittävän huomiota verkostoihin ja toimivan tämän periaatteen mukaisesti. Hyvästä verkottumisesta voidaan myös palkita, ja näin vahvistaa tämän periaatteen ohjausvaikutusta.

Leader-toiminnanjohtajat ja hallitukset arvottavat kaikki Leader-periaatteet keskimäärin oleellisemmiksi kuin ELY-keskukset. Kaikki periaatteet eivät kuitenkaan näyttäytyä Leader-ryhmille keskenään yhtä olennaisina. Yksittäisistä periaatteista olennaisimpana koko Leader-ketju arvostaa alueperusteisuutta ja alhaalta ylös -periaatetta.

Leader-periaatteiden arvottaminen riippuu myös näkökulmasta ja ajasta. Esimerkiksi kunta- ja yhdistystahoille paikallinen kumppanuus voi olla oleellisinta, kun taas toiminnanjohtajille verkostoituminen ja kansainvälisyys voivat näyttäytyä antoisampina. On myös eri asia verkostoitua (esimerkiksi toiminnanjohtajat keskenään) ja verkottaa (auttaa verkostoitumaan, luoda yhteyksiä toisia varten).

Leader-periaatteilla on myös keskenään erilaisen olemus. Esimerkiksi periaate kolmikantainen paikallinen kumppanuus ilmenee rakenteisena, kun taas verkostoituminen ja yhteistyö ovat toiminnallisia. Voidaankin puhua Leader-periaatteiden rakenteisista, staattisista, ja toisaalta dynaamisista ulottuvuuksista. Staattisuus edustaa minimitasoa, esimerkiksi paikallisessa kumppanuudessa on oltava kolmikantainen päätöksentekorakenne. Dynaamisuus viittaa toimintaan ja muutokseen, se vaihtelee laadullisesti ja määrällisesti eikä tapahdu itsestään. Samalla tavalla on myös eri asia verkostoitua (esimerkiksi toiminnanjohtajien verkosto) ja verkottaa (auttaa esimerkiksi mikroyrityksiä verkostoitumaan).

Eri periaatteita on mahdollista tulkita myös niin, että niiden välillä voi nähdä jännitteen. Esimerkiksi kansainvälinen yhteistyö voi näyttäytyä toissijaiselta vahvalla paikallisuus-painotuksella tulkittuun alueperusteisuuteen nähden. Samoin Leader-ryhmän pyrkimys innovatiivisuuteen on mahdollista tulkita päälle liimatuksi ja tarpeettomaksi, jos paikallinen toimija haluaa tukea vain perinteen fyysiseen infrastruktuuriin, jolle on perusteltu paikallinen tarve. Lisäksi esimerkiksi periaate verkostoituminen avaa erilaisia tulkintamahdollisuuksia: on eri asia verkostoitua itse verrattuna siihen, että auttaa toisia verkostoitumaan tai verkottaa toisiaan entuudestaan tuntemattomia toimijoita. Periaatteita ei kuitenkaan tarvitse tulkita niin, että toimivat toisiaan vastaan eivätkä edellä kuvatun kaltaiset vastakaiset tulkinnot kuvaa vallitsevaa käytäntöä.

Leader-periaatteiden suhteellinen muuttumattomuus sekä niiden jatkuva, eri muodoin tapahtuva ylläpitäminen on tehnyt periaatteista erottamattoman ja luontevan osan Leader-retoriikkaa eli Leaderistä puhumisen tapaa. Samalla on huomattava, että kaikki Leader-periaatteet eivät ole enää vain Leader-erityisiä. Esimerkiksi strategiaperustaisuus ja verkostoituminen läpäisevät myös ERI-rahastojen ohjelmavälineitä ja kansainvälinen yhteistyö on tullut mahdolliseksi maaseuturahastossa muuallakin kuin Leader-toimenpiteissä.

Leader-toimintatavan vakiintumisen myötä myös periaatteita koskeva retoriikka voi ajautua tilaan, jossa periaatteita ei enää missään määrin kyseenalaisteta eikä niitä siten enää uudisteta tai päivitetä muuttuneisiin tilanteisiin. On olemassa riski, että periaatteista tulee osa ulkoistettua retoriikkaa, jota toistellaan vanhasta tottumuksesta. Leader-periaatteet tulisikin pyrkiä pitämään elävän keskustelun ja kehittämisen piirissä myös jatkossa.

Miten hyvin Leader-periaatteet ovat toteutuneet Leader-ryhmien toiminnassa?

Yleisesti ottaen, edellytykset Leader-periaatteiden toteutumiselle ovat hyvät, sillä Leader-periaatteet on tunnustettu ja pääosin tunnustettu koko Leader-hallintoketjussa ja Leader-toiminta on institutionalisoitu koko maassa. Leader-periaatteiden toteutumisessa Leader-ryhmien toiminnassa on kuitenkin läpäisevyyttä ja vaihtelua.

Leader-periaatteiden sisäistämiseen ja muuttumiseen käytännön toiminnaksi vaikuttavat monet ryhmien sisäiset inhimilliset tekijät. Esimerkiksi pitkään toiminnanjohtajana toimineella henkilöllä on edellytykset kertoa syvällisesti Leader-periaatteiden muotoutumisesta ja konkretisoitumisesta käytännön kehittämistyössä. Tämä koskee myös pitkäaikaisia hallituksen kolmikantajäseniä, joskin heidän kohdallaan vaihtuvuussääntö rajoittaa jonkin verran tätä vaikutusta. Myös alueella hankkeissa toimineilla henkilöillä on mahdollisesti kerryttää Leader-periaatteisiin liittyvää tulkintapääomaa. Henkilöiden vaihtuessa tämä on aina vaarassa heikentyä.

Itse asiassa jo pelkkä Leader-ryhmien olemassaolo ja tähänastinen toiminta osoittavat, että rakenteita luovat periaatteet toteutuvat. Suomessa nimittäin Leader-ryhmät ilmentävät paikallista kumppanuutta ja toteuttavat alueperusteista paikallista strategiaansa. Jokainen Leader-ryhmä osoittaa paikallisella kehittämisstrategiallaan alueperusteisuutta ja käytännössä myös monialaisuutta. Jokaisella Leader-ryhmällä on myös organisoitumistapa, jossa ilmenee paikallinen kumppanuus. Kukin Leader-ryhmä on päässyt käyttämään päättäväisyytensä Leader-strategian laatimisessa ja toteuttamisessa käytännössä. Kaikilla Leader-ryhmillä on myös paikallisia verkostosuhteita, ja Leader-ryhmät ovat lisäksi verkostoituneet keskenään mm. luomalla Leader-ryhmien kansallisen verkostorakenteen (Leader-jaosto) Suomen Kylät ry:n alaisuuteen. Kaikilta Leader-ryhmiltä voidaan löytää ainakin jokin näyttö myös kansainvälisistä verkostosuhteista. Sen sijaan Leader-ryhmien aktiivisuus ja toimintavalmiudet sekä resurssit verkostojen luomisessa ja verkottamisessa vaihtelevat. Innovatiivisuus-periaate ei toteudu kaikkien hankkeiden ja toimenpiteiden tasolla, mutta innovatiivisuuden vaadetta pidetään silti Leader-ryhmissä pääsääntöisesti oikeutettuna. Alueiden välinen yhteistyö alueiden välisenä ja kansainvälisenä hankkeistuksena on otettu käyttöön Leader-ryhmissä epätasaisesti.

Vaikka Leader-periaatteista puhutaan usein kokonaisuutena, periaatteet eivät toteudu käytännön toimenpiteissä yhtäaikaista kokonaisuutena vaan periaatteiden toteutumisen vaihtelee ajassa ja paikassa tilanteen mukaan. Kaikkien periaatteiden yhtäaikaisten toteutumisen ei ole aina mahdollista eikä edes tarkoituksenmukaista.

Periaatteita haastavia tai rajoittavia hallinnollisia esteitä löytyi eniten innovatiivisuudessa ja kansainvälisyydessä. Innovatiivisuudessa on suurin kuilu periaatteiden ideatasoisen arvottamisen ja koettujen (hallinnollisten) toteuttamismahdollisuuksien välillä. Leader-periaatteista verkostoituminen sen sijaan on toteutettavissa kaikkein vapaimmin ja omaehtoisimmin. Kuitenkin ryhmien väliset resurssierot niin toimintarahan kuin osaamisen ja olemassa olevan verkostopääoman suhteen asettavat verkostoitumiselle näkymättömiä rajoja. Suurimmat Leader-ryhmien väliset erot periaatteiden toteutumisessa ovat periaatteissa innovatiivisuus, verkostoituminen ja alueiden ja kansainvälinen yhteistyö. Syitä ryhmien välisille eroille mainituissa periaatteissa on useita. Ryhmillä on erilaisia toimintaympäristötekijöitä ja alueilla sovittuja painotuksia. Leader-ryhmillä on myös huomattavan erilaiset taloudelliset ja toiminnalliset lähtöedellytykset ja osaamispääomia edellä mainittujen dynaamisten (kehittävien) periaatteiden toteuttamiseen käytännön toiminnassaan.

Luonteeltaan dynaamisten periaatteiden toteutumisen eritasoisuus tähän mennessä on pitkään jatkuneen eriytymisen tulos. Vallitsevat erot ovat omiaan osaltaan kasvattamaan kuilua perustasolla rahaa jakavien Leader-ryhmien ja toimintaympäristöä kehittävien edelläkävijäryhmien ja niiden toiminta-alueiden välillä.

Mitä lisäarvoa Leader-periaatteet ovat tuoneet paikalliseen kehittämiseen?

Tietystä periaatteesta saatava lisäarvo edellyttää aina kyseisen periaatteen toteuttamista käytännössä. Pelkkä idea periaatteesta tai sen arvottaminen abstraktilla tasolla ei tuota lisäarvoa. Pohdittaessa Leader-periaatteiden tuomaa lisäarvoa paikalliseen kehittämiseen, on lähtökohtana oletettava, että periaatteet toteutuvat käytännössä. Käytännössä kaikki periaatteet eivät kuitenkaan toteudu yhdenaikaisesti eivätkä yhtä selvästi. Lisäarvon tarkastelu Leader-periaatteittain ei kuitenkaan voi olla kovin tarkkarajaista, sillä periaatteet limittyvät toisiinsa ja niiden välillä on sekä käsitteellisiä että käytännöllisiä keskinäisyyksiä. Esimerkiksi paikallinen kumppanuus, kumppanuuden laajentaminen, verkostoituminen ja yhteistyö limittyvät toisiinsa. Periaatteista alueperustaisuus ja paikallinen kumppanuus ovat lisäarvon kannalta fundamentaalisia, koska ne perustavat paikalliset toimintaryhmän ja paikallisen kehittämisstrategian instituutiot.²⁰ Leader-ryhmien perustaminen ja niiden mukana saadut ja kootut taloudelliset ja toiminnalliset resurssit ovat hyvin tärkeitä.

Alueiden ja Leader-ryhmien välillä on jossain määrin eroja Leader-periaatteiden toteutumisessa. Periaatteittain tarkasteltuna suurimmat Leader-ryhmien väliset erot ovat dynaamiseksi luonnehdittavissa periaatteissa, kuten innovatiivisuus, verkostoituminen sekä alueiden ja kansainvälinen yhteistyö. Syitä ryhmien välisille eroille on useita. Ryhmillä on erilaisia toimintaympäristötekijöitä ja alueilla sovittuja painotuksia. Leader-ryhmillä on myös huomattavan erilaiset taloudelliset ja toiminnalliset lähtöedellytykset ja osaamispääomia kehittävien periaatteiden ja toimintatapojen toteuttamiseen käytännön toiminnassa. Dynaamisten periaatteiden toteutumisen eritasoisuus tähän mennessä on pitkään jatkuneen eriytymisen tulos. Vallitsevat erot ovat omiaan osaltaan kasvattamaan kuilua perustasolla eli hankerahoittajana toimivien Leader-ryhmien ja toimintaympäristöä verkottamalla ja innovoimalla voimallisemmin kehittävien edelläkävijäryhmien ja niiden toiminta-alueiden välillä.

Vahvan institutionalisoitumisen lisäarvona muihin rahastoihin ja toimintatapoihin nähden voi pitää yhdistysmuotoisten Leader-ryhmien jatkuvuutta ja läsnäoloa, jossa on onnistuttu tähän saakka pääsääntöisesti myös rahoituskausien vaihtumisen ylitse. Käytännössä kuntarahoitus on ollut tässä usein ratkaiseva.

Koska kaikki dynaamiset Leader-periaatteet eivät ole toteutuneet yhtä vahvoina ryhmien välillä, ei niistä voi automaattisesti odottaa lisäarvoa samassa mitassa kaikilla alueilla. Ryhmät ovat omaksuneet, mutta osaltaan myös joutuneet omaksumaan eri alueilla erilaisia toimintaprofiileja. Ohjelmatasolla Leader-toiminnan lisäarvoa voi kasvattaa vahvistamalla erityisesti dynaamisten (kehittävien) periaatteiden toteuttamista. Ryhmien välisten erojen

²⁰ Laki maaseudun kehittämisohjelmien hallinnoinnista 27/2014, § 6 ja 16 sekä Valtioneuvoston päätös 295/2014, 6 §

tasaamiseksi tulisi panostaa erityisesti siellä, missä näiden periaatteiden toteuttaminen on ollut syystä tai toisesta heikkoa.

Yleisesti on todettava, että kaikki Leader-periaatteet eivät ole enää vain Leader-erityisiä. Esimerkiksi strategiaperustaisuus ja verkostoituminen läpäisevät myös ERI-rahastojen ohjelmavälineet ja kansainvälinen yhteistyö on tullut mahdolliseksi myös maaseuturahastossa muuallakin kuin Leader-toiminnassa.

Viime kädessä Leader-periaatteisiin liittyvän lisäarvon arvioiminen on aina jossain määrin lisäarvonäkemyksen mittaamista tai mahdollisten vaikutussuhteiden abstrahointia. Konkretiaa mittaukseen voi saada yksinkertaisten paikallisten vaikutusketjujen jäljittämällä ja näkyväksi tekemistä. Esimerkiksi Liiveri ry:n vaikuttavuushankkeessa on tehty tällaista työtä.

Mitä vaikutuksia ja merkitystä on ollut sillä, että kunnilta on vaadittu 20 prosentin osuus alueensa ryhmien julkiseen rahoitukseen ja rahoitus on tullut osoittain ns. ”könttäsummaperiaatteella”?

Leaderin kuntasuhde on kaiken kaikkiaan erittäin tärkeä kytkös. Kuntien kytkeminen paikallisten kumppanuuksiin rakenteisiin sekä päätöksenteon että rahoituksen kautta on ollut perusteltu ratkaisu ja se on toiminut kokonaisuutena hyvin. Kuntien suhde Leaderiin on kehittynyt myönteiseksi ja toimintatapaa tukevaksi. Nykyisin kunnat hakevat aktiivisemmin itsekin hankerahoitusta Leader-ryhmiltä.

Kuntien 20 % rahoitusosuus julkisesta Leader-rahoituksesta on läpi valtakunnan levinnyt periaate. Kunnat kokevat saavansa rahoitukselle pääsääntöisesti vastinetta. Rahoitukseen liittyy kuitenkin eräitä ongelmia. Käytännössä kuntien rahoitus asukaskohtaisesti tarkasteltuna vaihtelee paljon kuntien välillä. Leader-ryhmien koko vaikuttaa kuntarahoituksen määrään Leader-ryhmän strategiaa ja tavoitteita enemmän. Pienellä toiminta-alueella 20 % rahoitusosuuden kokoaminen on kunnille paljon rahaa, väestöltään suuremmille kunnille/Leader-ryhmille asukaskohtainen panostus ei ole yhtä iso taloudellinen kysymys. Kuntarahoitukseen on toivottu eräissä puheenvuoroissa tilannekohtaista harkinnanvaraa tai porrastamismahdollisuuksia kuntien kantokyvyn ja ryhmän koon mukaan, esimerkiksi skaalalla 10–30 %.

Kuntakohtainen kertakorvaus eli ns. könttäsummaperiaate on ollut sekä Leader-ryhmälle että kunnille hallinnollisesti yksinkertainen ja siten tehokas tuloutustapa. Se on myös korostanut Leader-ryhmän asiantuntemusta ja kyvykkyyttä rahoituksen tarkoituksenmukaisessa ja läpinäkyvässä kohdentamisessa. Muutostarpeita tähän ei ole artikuloitu.

Miten toimivia Leader-ryhmien toiminta-alueet ovat olleet?

Kokonaisuutena kysymys toimialueista maantieteellisinä alueina ei noussut aineistoista huolenaiheena merkittävästi esiin. Väestöltään pienen ja suurten toiminta-alueiden rahoituksessa nähtiin kuitenkin olevan liian suuret ja erot. Sidosryhmäkyselyssä paikallisen Leader-ryhmän alueellista kattavuutta piti sopivana 87 %. ELY-keskusten vastaajista 64 % piti toimialueita sopivina ja 12 % oli tästä eri mieltä.

Toiminta-alueiden kokoa voi puntaroida rahoituksen ja muiden tekijöiden kuten kumppanuuden, verkostosuhteiden ja logistiikan kannalta. ELY-keskuksista esitetyt varaukset nykyisten toiminta-alueiden toimivuudesta perusteltiin ensisijaisesti rahoituksen ja hallinnollisen osaamisen näkökulmasta: väestöltään pienillä toiminta-alueilla (ja rahoituskehysillä) hallintokulujen osuus on jakovaraan nähden suuri ja hallintokulut kertautuvat ryhmien määrän suhteessa. Toiminta-alueiden suurentaminen lisäisi siten ennen kaikkea hallinnollista tehokkuutta sekä varmistaisi erilaisen osaamisen jokaisessa ryhmässä. Samalla lisättäisiin potentiaalisten toimijoiden ja muiden toimintaympäristöresurssien kriittistä massaa. Laajanemisen suurimpana riskinä on menettää paikallisuutta, paikallistuntemusta ja verkostoja.

Nykyiset toimialueet nähtiin kuitenkin pääsääntöisesti toimiviksi ja niiden luomissa puitteissa ja verkostoissa on opittu ajan saatossa toimimaan. Isoa muutostarvetta ei tästä näkökulmasta ilmennyt. Laajojen maantieteellisten toiminta-alueiden kohdalla esimerkiksi on käytetty toimiston hajautusratkaisuja ja kiertäviä toimistopäiviä. Esimerkiksi pohjoisimassa Lapissa Leader on läsnä laajalla toiminta-alueella myös ryhmän omien, eri sijaintipaikoista hallinnoitavien strategisten hankkeiden kautta.

Mitkä seikat vaikuttavat siihen, että Leader-ryhmän toiminta-alue on toimiva?

Leader-periaatteiden toimivuuden kannalta mittakaavalla on merkitystä. Esimerkiksi neuvonnassa ja verkostoitumisessa koon pitää olla hallittava ja mittakaavan oikeassa suhteessa resursseihin. Käytännössä tämä on tarkoittanut yhtä kuntaa suurempia mutta maakuntaa pienempiä seutuja. On tärkeää, että alueet on neuvoteltu ja neuvotellaan paikallisesti ja paikalliseen tietoon tukeutuen.

Aineistossa esiintyi toiminta-alueen toimivuuden puntarointia myös suhteessa alueen muihin instituutioihin ja niiden toiminta-alueisiin. Toimiminen alueella, missä kuntien välillä on jo (muuta) vakiintunutta yhteistyötä helpottaa kokemuksen mukaan Leader-ryhmän toimintaa samalla alueella. Perusteluja esitettiin myös sille, ettei toimiminen vakiintuneiden yhteistyöalueiden ja mm. maakuntarajan ylitse ei ole automaattisesti pahasta. Leader voi ylittää uusilla tavoilla (esim. yhteisillä hankkeilla) alueen organisaatorajoja ja kokoaa yhteen toimijoita, mitä organisaatiot itse tai kukaan muu ei muuten tekisi.

Mikä vaikutuksia ja merkitystä on ollut sillä, että Leader-toiminta on kattanut kaikki Suomen maaseutualueet?

Laaja kattavuus linjattiin maaseutupolitiikassa hyvin yksituumaisesti jo varhaisessa vaiheessa 1996. Tämä nähtiin alueellisena ja sosiaalisena yhdenvertaisuuskysymyksenä ja toimintatavan toimeenpanoa tuettiin alussa kansallisilla erityisohjelmilla ja tavoite toteutui vaiheittain. On mahdotonta verrata sitä, miten Leader olisi kehittynyt toisenlaisen linjauksen perusteella, kuten esimerkiksi mallilla, jossa rahoitus keskitetään muutamille Leader-ryhmille.

Jälkikäteen voidaan todeta, ettei laajan kattavuuden kysymyksestä ole Suomessa keskusteltu kriittisesti. Se on yleisesti hyväksytty ja sellaisena luonut tasavertaiset lähtökohdat yhteisölähtöiselle paikalliselle kehittämiselle.

Koko maan laajuinen kattavuus oli siis maaseutupoliittinen linjanveto. Tässä arvioinnissa sen vaikutusta ei kuitenkaan ole voitu kattavasti tutkia. Arvioinnin tuloksena havaittu maaseudun kehittäjien määrän kasvaminen ja toimintatavan vakiintuminen sekä Leader-periaatteiden laaja tiedostaminen ja hyväksyntä viittaavat kuitenkin siihen, että Leader-toimijoiden keskuudessa on sisäistetty monia keskeisiä aluekehittämisen kriittisiä toimintaperiaatteita, joista erikseen voidaan nostaa esiin paikallinen, kansallinen ja kansainvälinen verkostoituminen. Näin ajateltuna koko maan kattavasti toteutettu konkreettinen kehittämisinterventio on kasvattanut kriittistä toimijamäärää ja todennäköisesti lisännyt juuri sellaista osaamispääomaa, jota tarvitaan kaikenlaisen aluekehittämisen perustana ajassa, jossa hanketoiminta on usein sen pääsääntöinen organisoitumistapa.

Leader-toimintaa aluetyypeittäin tarkentavat arviointikysymykset

Kaupunki-maaseutu-luokituksen aluetyypit sellaisenaan tulevat Leader-toiminnassa esille dokumentaation pohjalta hyvin vähän.

Kuntakyselyjen tarkastelut alueluokittain ja kuntakoon mukaisesti toivat esiin kiinnostavia löydöksiä Leader-yhteistyön koetusta merkityksestä erilaisissa kunnissa kuntapäättäjien arvioimana. Eri alueluokkien kuntapäättäjistä ydinmaaseudulta vastanneet kokivat Leader-yhteistyön useammin merkittäväksi kuin kaupunkikunnista vastanneet. Kaupunkien kuntapäättäjistä joka kolmas vastasi, ettei tunne asiaa. Kunnan asukasluvun perusteella tarkasteltuna sama asia ilmeni niin, että kuntarahoitus nähtiin useammin kannattavana investointina kokoluokaltaan pienemmissä kunnissa kuin suuremmissa kunnissa. Vähintään puolet kaikenkokoisten kuntien vastaajista yhtyi väittämään, 4 000–9 999 asukkaan kuntien päättäjistä samaa mieltä oli kolme neljästä ja alle 4 000 asukkaan kuntien vastaajista seitsemän kymmenestä. Kyselyn tulos ja haastatteluissa esitetyt arviot Leader-toiminnan sopivuudesta ja keskeisyydestä etenkin pienille ja keskisuurille maaseutukunnille tukevat siten toisiaan.

4.7 Oppiminen osana paikallisia strategioita – ideoita ja käytäntöä

Uutena asiana paikallisten strategioiden laadinnassa oli niin sanotun oppimissuunnitelman sisällyttäminen strategioihin. Oppimissuunnitelman sisällöstä ei kuitenkaan annettu tarkkoja ohjeita. Asia jäi pitkälti kunkin ryhmän oman harkinnan ja osaamisen varaan. Tarkoitus oli kiinnittää ryhmien huomio ajatukseen Leaderistä oppivana ja kehittyvänä järjestelmänä.

Kansallisena odotusarvona oli, että tällä ohjelmakaudella Leader-ryhmät ottaisivat uusia kehityssaskelia ja nousisivat laajasti uudelle tasolle, olihan kokemusta toimintaryhmätyöstä jo kertynyt runsaasti koko maasta. Valintakomiteassa tästä keskusteltiin, ja tavoitteen mukaisesti osa ohjelmakauden kehiksestä esitettiin jätettäväksi jakamatta. Se voitaisiin jakaa myöhemmin niin, että hyvin edistyneitä ja kehityskykyisiä osoittaneita ryhmiä voitaisiin palkita edistysaskelista kehystarkistuksessa.

Jokaisen Leader-ryhmän strategiaan on siis kuulunut oppimissuunnitelma. Ohjelmakauden käynnistyessä ja paikallisten ryhmien työn aktivoituessa alkoi kuitenkin näkyä viitteitä, etteivät oppimissuunnitelmat muutu toimenpiteiksi toivotulla tavalla. Toisaalta myöskään tämän asian seuranta ei ollut valtakunnan tasolla systemaattista. Valintakomiteassa vahvan kannatuksen saanut puolimatkan väliarviointiin perustuva kannustava ja kehittymistä palkitseva resurssien suuntaaminen ei myöskään onnistunut toivotulla tavalla. Ryhmien kehittymisen arviointi osoittautui hyvin ongelmalliseksi.

Tässä arvioinnissa oppimisen merkitystä ja toteutumista voitiin arvioida toimijoille suunnattujen kyselyjen vastausten sekä dokumenttianalyyysien perusteella. Jättikö edellä esitetty ajatus oppimisesta jälkiä Leader-ryhmien toimintaa kuvaaviin dokumentteihin? Tämän arvioimiseksi aineistona on käytetty sekä ryhmien vuosittain tekemiä toimintakertomuksia että yhteishankkeena valmisteltuja laatukäsikirjoja. Toimintakertomuksissa oppimissuunnitelmiin tai oppimiseen viitataan erittäin harvoin, yleensä ei lainkaan.

Laatukäsikirjoilla on periaatteessa looginen yhteys oppimisen ideaan, mutta niiden luenta tuottaa tuloksena sen, että laatukäsikirjoja ei ole kytketty systemaattisesti oppimissuunnitelmiin tai yleensäkkään oppimisen ideaan. Julkilausumattomasti tällaisia kytkentöjä todennäköisesti on, mutta niitä on dokumentteihin perustuen mahdotonta ulkopuolisen arvioida.

Oppimisen yhteys kehittymiseen?

Leaderin kehittyminen tarkoittaa aina myös toimijoiden parissa tapahtuvaa oppimista. Toimijoista 93 % piti kyselyssä esitettyä väitettä: *”Leader-ryhmämme hanketoimijat oppivat paljon uutta osallistuessaan Leader-toimintaan”* oikeaan osuvana. (Liite 3, Kuva 37)

Oppimista tapahtuu yleensä aina, kun sopeudutaan tai orientoidutaan johonkin uuteen, tässä tapauksessa uuteen ohjelmakauteen, hallinnon säännöksiin tai vaikka Hyrrä-järjestelmän käyttöön.

Hakemusten käsittelyä tukemaan suunniteltu Hyrrä-ohjelma ja sivusto on hyvä esimerkki hallinnon käytänteiden muutoksesta, joka on edellyttänyt oppimista kaikilta Leader-ketjun toimijoilta hankkeiden hakijoista viranomaispäätösten tekijöihin. Työvälineenä se on myös pakottanut toimijoita muuttamaan työtapojaan. Ryhmien suunnasta on viestitetty, että tämä muutos on lisännyt teknisen neuvonnan tarvetta hakijoille. Hallinnolliset muutokset ovat siis aina myös oppisen ajureita, ja näitä muutoksia tapahtuu jokaisella ohjelmakaudella.

Hallintoa oleellisempi ja vaikeampi kysymys on kuitenkin se, onko oppimista tapahtunut Leaderin ydintehtävän, paikallisen kehittämisen, piirissä? Asiantuntijahaastatteluissa tuotiin esiin, että Leader on ammattimaistunut, ja siihen liittyvä hallinnollinen osaaminen on kehittynyt. Leader on tällä ohjelmakaudella kehittynyt jälleen piirun verran vahvemmaksi organisaatioksi/verkostoksi, jolla on suhteellisen vakiintuneet toimintatavat, käytänteet ja rutiinit. Monien ryhmien läpikäymä laatutyöprosessi on todennäköisesti vahvistanut erityisesti ryhmien sisäisiä prosesseja ja rutiineja. Laatutyön vaikutuksista ryhmän ulkoisten suhteiden ja verkostojen kehitykseen on hyvin vaikeata löytää näyttöä laatukäsikirjoista. Laatukäsikirjat ovat varmentaneet lähinnä ryhmän toimisto- ja palvelukäytänteitä ja siten vahvistaneet toiminnan ammattimaista luonnetta.

Maaseutuohjelman verkostoyksikkö on jatkuvasti myös tarjonnut Leader-ryhmille koulutusta. Nämä lähinnä hallinnon sujuvuuteen ja säännösuodistuksiin liittyvät koulutukset ovat olleet tarpeen erityisesti niille ryhmille, joissa henkilöstön vaihtuvuus on aiheuttanut osaamisvajetta. Valtakunnallisesti järjestettyihin koulutuksiin ryhmät ovat osallistuneet vaihtelevalla aktiivisuudella.

Maaseutuverkosto kouluttaa ja järjestää tapahtumia maaseudun kehittäjille. Maaseutuverkostopalveluista tehdyn verkostoanalyysin (2012)²¹ mukaan koulutustilaisuuksien, seminaarien ja tapahtumien lisäarvo on kaikista palveluista korkein. Erityisesti Leader-ryhmät arvioivat koulutusten lisäarvon merkittäväksi (4,2, asteikolla 1–5). Eniten tapahtumia ja koulutuksia on annettu vuosina 2015–2018 viestinnän ja kv-hankkeiden teemoissa. Suurta koulutusmäärää selittää niiden järjestäminen suuralueittain (esim. maaseutuverkostopäivät, viestintäverkostopäivät ja kv-hankepäivät). Näiden lisäksi joka vuosi on järjestetty useimmiten kahdet Leader-työn ajankohtaispäivät ja Leader-hallitusten koulutuksia ja puheenjohtajien tapaamisia. Leader-ryhmiä on tuettu myös uusien Leader-työntekijöiden

21 Maaseutuverkoston sähköinen kysely ja verkostoanalyysi 2012, Ramboll

koulutuspäivillä, puheenjohtajien päivällä ja Leader-studioilla. Maaseutuverkoston koulutukset ja tapahtumat ovat kohdentuneet vuosittain myös ajankohtaisiin teemoihin, kuten pakolaisten kotouttamiseen, maahanmuuttajien työllistymiseen, somekoulutukseen ja tulevaisuustyöhön.

Maaseutuverkoston koulutuksista osa on kohdennettu suoraan Leader-ryhmille ja osa laajemmin maaseudun kehittämisen parissa toimijoille. Maaseutuverkostopalveluiden koulutuksista ja verkostotapahtumista koottua listausta tarkastellessa ei muodostu kattavaa kokonaiskuvaa siitä, missä määrin koulutukset kohdistuvat puhtaasti hallintonäkökulmaan, ja missä määrin yleisemmin kehittämisen valmiuksien parantamiseen. Useat koulutukset tai verkostotapahtumat pitävät sisällään molempiin liittyviä sisältöjä eikä tehtyjen kuvausten perusteella voida päätellä kaikilta osin sisällön kohdentumista. Maaseutuverkostopalveluiden tarjoaman koulutuksen sisältö on tämän arvioinnin näkökulmasta kuitenkin oleellista etenkin Leader-periaatteiden ja hallintomallin välillä olevan problematiikan näkökulmasta. Järjestettävien koulutusten osalta mielenkiintoista on, valmentavatko ne ryhmiä toimimaan hallinnon näkökulmasta oikein ja viranomaisten edellyttämällä tavalla, vai kohdentuvatko koulutukset edistämään ryhmien kyvykkyyttä toimia Leader-periaatteiden toteuttajina paikallisina maaseudun kehittäjinä. Kysymys on keskeinen sekä Leader-toiminnan nykyisen kehittymien osalta että Leader-ryhmien tulevaisuuden roolien näkökulmasta. Ryhmille tarjolla oleva koulutus on toki vain yksi tekijä kehityksen muovaamisessa, mutta etenkin Leader-ryhmien osaamisen kannalta keskeinen tekijä.

Asiantuntijahaastatteluista nousee esiin yksi tärkeä alue, jossa suomalainen Leader on kehittynyt selvästi aiempaan ohjelmakauteen verraten: viestintä ja läsnäolo mediassa. Leader-ryhmien ulkoinen ilme on yhtenäistynyt ja näkyvyys verkossa sekä sosiaalisessa mediassa ovat vahvistuneet. Monet ryhmät ovat myös tehneet yhteistyötä viestinnässä ja tiedottamisessa, ja tätä kautta parantaneet yhteisvoimin media-osaamistaan.

Leader-ryhmien laatutyö tuli asiantuntijahaastatteluissa myönteisenä esiin. Se nähtiin hyvänä yrityksenä tukea systeemitasolla Leaderin oppimista. Samalla kuitenkin todettiin, että valtakunnanlaajuiseen kokemusten vaihtoon, hyvien esimerkkien välittämiseen ja erityisesti kehittämisosaamisen järjestelmällisempään tukeen pitäisi löytää tehokkaammat menettelytavat.

Johtopäätelyä

Ohjelmakauden alussa oppimiseen ja suomalaisen toimintaryhmätyön kehitykseen kohdistui suuria odotuksia. Leaderiä käynnistäneillä toimielimillä ja prosessia ohjaavilla keskeisillä ministeriön virkamiehillä oli pyrkimys tukea ja edistää Leaderin kykyä uusia ja kehittyä uudelle tasolle. Tähän liittyen kauden alun valmisteluun panostettiin poikkeuksellisen paljon.

Oppimistavoite konkretisoitui niin sanottujen oppimissuunnitelmien laatimisessa. Ne kuitenkin jäivät idean asteelle jo varhaisessa vaiheessa ohjelmakautta. Oppimissuunnitelmien toimeenpanoa ei millään toiminnan tasolla seurattu, eikä niihin systemaattisesti palattu sen jälkeen, kun lyhyet suunnitelmat oli vaadittu strategioihin liitettäväksi. Ajan myötä ajatus oppisen systemaattisesta johtamisesta hävisi agendalta. Toimijakyselyn avoimissa kommentteissa oppimissuunnitelmien merkitystä ei pidetty suurena. Niiden koettiin jääneen irrallisiksi tai päälle liimatuiksi. Asia ilmaistiin kärkevästi:

*”Paljon on kehitetty ja opittu, mutta ei sillä oppimissuunnitelmalla ole kyllä mitään teke-
mistä sen asian kanssa. Siihen kirjattiin se, mitä on aina tehty ja mitä tullaan jatkossakin
tekemään. Ihan turhake se mielestäni kehittämisstrategiassa on.” toimijakysely 2019*

Ajatus oppimisesta ei siis konkretisoitunut riittävästi. Oppimisen johtaminen systeemitasolla osoittautui liian vaativaksi tehtäväksi käytettävissä olevin resurssein. Ryhmät eivät todennäköisesti oikein saaneet siitä otetta. Lopulta vain harvat ryhmät veivät oppimisajattelua pidemmälle, käytännön prosesseihin asti.

Valtakunnallisella laatutyökoulutuksella puolestaan pyrittiin kompensoimaan heikosti liikkeelle lähtenyt oppimissuunnitelmien toimeenpanoa. Laatutyöllä voi arvioida olleen merkitystä ryhmien sisäisten prosessien, lähinnä hallinnon käytänteiden sujuvuuden kannalta.

Epäonnistuminen tapahtui siis systeemitasolla kiteytyen prosessin johtamisen haasteellisuuteen. Samalla on kuitenkin huomattava, että oppimista on varmasti tapahtunut kaikissa ryhmissä ja kaikilla tasoilla. Suuri osa ihmisen oppimisesta tapahtuu huomaamatta. Emme tiedosta oppivamme. Arvioinnin näkökulmasta tällaisen kehityksen kuvaaminen on erittäin haasteellista.

Asiantuntijahaastatteluisissa Leaderin kehitystä kuvattiin lähinnä sanalla vakiintunut. Leader on siis 23 vuodessa saavuttanut suhteellisen laajasti tunnustetun ja tunnistetun aseman maaseutupolitiikan osana. Sille on muodostunut oma roolinsa maaseudun kehittämisen järjestelmässä. Leaderin kykyyn uudistua tai nousta ”uudelle tasolle” suhtauduttiin varovaisemmin. Sitä itseään ei enää voi kutsua innovaatioksi, mutta voiko toimintaa silti luonnehtia innovatiiviseksi?

Millä tavoin valintahetkellä eritasoiset strategiat ja Leader-ryhmät ovat ohjelmakauden aikana onnistuneet, saaneet tuloksia ja kehittyneet toiminnassaan?

Valintahetkellä vallinnut strategioiden ja Leader-ryhmien eritasoisuus nousi esille myös arvioinnin kuluessa useissa eri yhteyksissä. Tästä huolimatta kaikki Leader-ryhmät ovat edistyneet ohjelmakaudella strategioidensa toteutuksessa ja synnyttäneet mm. indikaattoriseurannassa todennettavia tuloksia.

46 Leader-ryhmää haki ja 32 ryhmää sai laadun ja tulosten perusteella myönnettyä lisärahoitusta syksyllä päätöksen saaneessa lisäkehystarkastuksessa. Koska Leader-ryhmät ovat alkuperäisiltä rahoituskehysiltään, toimintaympäristöiltään ja jo aiemmilta rahoituskauksilta perityiltä osaamis- ja organisaatioresursseiltaan hyvin erilaisia, ei Leader-ryhmien laadun ja tuloksellisuuden oikeudenmukainen vertailu ole ongelmattonta.

Tässä luvussa tarkasteltiin Leader-ryhmien kehittymistä toiminnassaan (erityisesti) oppimisen idean ja käytänteiden kautta. Vaikka erityiset oppimissuunnitelmat eivät konkretisoituneet odotetulla tavalla, on tärkeää, että kaikkia Leader-ryhmiä pyrittiin tukemaan osaamisen kehittämisessä ja Leader-ryhmien oppimisessa mm. laatutyötä ja vertaisauditointeja aktivoimalla. Koko instituution (Leader-toimintatavan) levyiseen oppimiseen viittaa se, että useimmat, mukaan lukien todetulta lähtötasoltaan eritasoiset strategiat ja Leader-ryhmät omaksuivat laatu- ja vertaisauditoinnin käytänteitä.

Eritasoisten Leader-ryhmien kehittyminen jatkossa kaikkien Leader-periaatteiden mahdollistamalla laajuudella edellyttää ohjausjärjestelmältä myös lähtötasoeroja tasoittavia kohdennettuja toimenpiteitä.



Kuva ©Maaseutuverkosto, Jyrki Vesa

5 Hallintomallin ja periaatteiden suhde

Hallintomallin ja Leader-periaatteiden väliset suhteet vaihtelevat periaatteittain. Osa periaatteista, kuten alueperusteisuus, alhaalta ylös -periaate ja paikallinen kumppanuus ovat oletuksena hallintomallissa. Myös monialaisuus on paikallisten kehittämisstrategioiden vaatimuksena. Hallintomalli tukee myös verkostoitumista ja yhteistyötä. Hallintomallin nähdään rajoittavan innovatiivisuusperiaatteen toteutumista. Leader-toimintatavalle ominaisesti byrokraattisen hallinnon ja pehmeämmän, suostuttelevan hallinnan rajapinnalle on syntynyt Leader-ryhmiä ja hallinnon tasoja yhteen tuovia verkostoja ja foorumeja.

Tässä luvussa käsitellään Leader-toiminnan hallintomallin sekä Leader-periaatteiden suhdetta. Näin ollen tämä luku on luvuissa 3 ”Hallintomalli ja toimenpiteet” sekä 4 ”Leader-periaatteet” esille nostettujen aiheiden yhteenvedo hallintomallin ja Leader-periaatteiden törmäyskohdassa.

Miten Leaderin hallintomalli tukee Leader-periaatteiden toteutumista ja Leaderin lisäarvoa?

Leaderin hallintomalli tukee pääosin Leader-periaatteiden toteutumista, mutta hallintomalli myös rajoittaa joidenkin periaatteiden toteutumista ja ohjaa toisia. Alla olevassa taulukossa (Taulukko 8) esitellään periaatteita haittaavia ja tukevia ilmiöitä.

Taulukko 8. Leader-periaatteiden ja hallinnon välinen suhde

Leader-periaate	Hallintomalli	
	Haittaa	Tukee
Alueperusteisuus	Hallinnon vaatimukset ajavat kohti suurempia Leader-alueita	Tuki lainsäädännöstä
Alhaalta ylös	Hallinnon vaatimukset strategian muodosta ja sisällöstä ohjaavat	Tuki lainsäädännöstä Maaseutuverkoston tuki strategian laadinnassa Leader-ryhmien omat valintakriteerit paikallisen kehittämisstrategian vaatimuksena Teemahankkeet sallittu Leader-ryhmien kehittämisinstrumentteina
Paikallinen kumppanuus		Tuki lainsäädännöstä
Monialaisuus	Toimenpiteiden hallinnolliset vaatimukset monialaisen kehittämisen esteenä Hallinnon näkemys Leader-ryhmien roolista yritystuissa	Paikallisen kehittämisstrategian vaatimukset Yritystuet sallittu Leader-ryhmien kehittämisinstrumentteina
Innovatiivisuus	Hallinnon vaatimukset haittaavat kokeiluja ja innovaatioita	Innovatiivisuus maaseutuohjelman horisontaalisena tavoitteena
Verkostoituminen		Maaseutuverkosto tukee verkostoitumista Aktivointityö vahvistaa verkostoja Tiedonvaihto ja koordinaatio ELY-keskuksen kanssa vahvistaa verkostoja
Alueiden välinen ja kansainvälinen yhteistyö	Toimenpiteisiin liittyvät hallinnolliset vaatimukset hidastavat yhteistyön kehittymistä	Maaseutuverkosto tukee kansainvälistymistä Alueiden väliset hankkeet tukevat yhteistyötä

Osa Leader-periaatteista, kuten alueperusteisuus, alhaalta ylös -periaate ja kolmikanta, on otettu hallintomallissa oletukseksi. Nämä periaatteet on otettu huomioon EU-tason ja kansallisessa lainsäädännössä sekä Leader-ryhmien valintakriteereissä. Lisäksi monialaisuus oli paikallisten kehittämisstrategioiden vaatimuksena. Hallintomallin kautta tuetaan myös verkostoitumista sekä alueiden välistä ja kansainvälistä yhteistyötä, erityisesti tiedonvaihdon ja maaseutuverkoston toimen kautta.

Toisaalta, hallintomalli myös rajoittaa joidenkin Leader-periaatteiden toteutumista. Suurimmat konfliktit ovat nähtävissä hallintomallin ja innovatiivisuuden välillä. Maaseuturahaston hallintokäytänteet sekä tuloksellisuuspyrkimys rajoittavat Leader-ryhmien kokeiluja sekä riskialttiimpia hankkeita. Innovatiivisuuden laajempi toteutuminen käytännössä edellyttäisi yksinkertaistettuja kustannusmalleja, riskien sietämistä sekä

innovatiivisuuteen kannustamista esimerkiksi tuloksellisuusvaatimusten poistamisella innovaatorahoituksesta. Innovatiivisuutta voitaisiin myös edistää Leader-ryhmien omilla rahoitusmuodoilla, joissa maaseuturahaston hallintomalli jäisi taka-alalle.

Hallintomallilla on joidenkin Leader-periaatteiden osalta vahva ohjaava rooli. Toisaalta, alhaalta ylös -periaatteen mukaisesti Leader-ryhmän paikallisen kehittämisstrategian sisältyöjen tulee nousta paikalliselta tasolta. Leader-ryhmien valintakirjeessä määritellään paikallisen kehittämisstrategian rakenne, ja maaseuturahastoa koskeissa asetuksissa on määritelty toimenpiteet, joilla paikallisia kehittämistoimia voi rahoittaa. Toimeenpanovaiheessa paikallisen kehittämisstrategian ja valintakriteerien ohjaava rooli hankevalinnassa tukevat alhaalta ylös -ja paikallisuus-periaatteita. Tosin laillisuustarkastelun kautta varmistetaan, että toimet ovat sopivia maaseuturahaston sääntöihin. Näin ollen alhaalta ylös -periaatetta voi toteuttaa tietyissä raameissa hallintomallin sisällä.

Hallintomallin luomat hallinnolliset vaatimukset ohjaavat myös alueperustaisuus-periaatteen toteutumista. Vaikka paikallisen kehittämisstrategian tulisi kohdistua alueelle, joka on sopivan kokoinen paikalliselle kehittämiselle yhteisen strategian avulla, tulee alueella kuitenkin olla tarvittavat resurssit Leader-ryhmän toimintaan, ja Leader-ryhmällä tulee olla tarpeeksi taloudellista osaamista ja hallinnollista kapasiteettia. Hallinnolliset vaatimukset (suunnittelu, seuranta ja raportointi) ovat samanlaisia ryhmän koosta riippumatta, ja erityisesti pienet Leader-ryhmät käyttävät suhteessa suuren osan ajastaan hallintoon. Näin ollen hallinnolliset vaatimukset ajavat kohti suurempia Leader-alueita.

Periaatteista monialaisuus sekä alueiden välinen ja kansainvälinen yhteistyö saavat myöskin tukea hallinnolta niin paikallisten kehittämisstrategioiden vaatimusten kuin maaseutuverkoston tuen kautta. Toimenpiteiden tarkat määritelmät ja hallinnolliset vaatimukset haittaavat kuitenkin jossakin määrin monialaista kehittämistä. Esimerkiksi yhteistyötoimenpiteessä tukiprosenttien vaihtelut tuensaajien välillä haittaavat aitojen monialaisten kehittämistoimien toimeenpanoa. Kitkaa Leader-periaatteiden (monialaisuus, paikallisuus ja alhaalta ylös -periaate) ja hallintomallin välillä näkyy yritystuissa. Ne ovat tärkeitä Leader-työlle ja paikalliselle elinkeinojen kehittymiselle, mutta hallinnon näkökulmasta yritystuet ovat haastavia. Toisaalta, hallintomalli mahdollistaa myös Leader-periaatteita tukevia toimenpiteitä. Esimerkiksi teemahankkeet ilmentävät ja tukevat Leader-periaatteista eniten paikallisuutta sekä alhaalta-ylös -periaatetta.

Leaderin hallintomallin tarkastelussa ei oteta sinänsä kantaa siihen, miten hallinnon kautta tuetaan Leader-ryhmien kehittäjäroolia eli hallintaa. Yleisesti ottaen ohjelma- ja säädösvalmistelun rakenteella ja niiden käytäntöön viemistä edeltävällä valmistelulla on tärkeä rooli Leader-periaatteiden toteuttamisen mahdollistamiselle. Lisäksi maaseutuverkoston tiedonvaihdon, verkottamisen ja koulutusten avulla Leader-ryhmien tietotaitoa kasvatetaan, ja siten niiden kapasiteettia kehittyä paikallisina kehittäjinä vahvistetaan. Maa- ja

metsätalousministeriö on myös jo ohjelmakauden alusta lähtien kannustanut Leader-ryhmiä etsimään ulkopuolisia rahoituslähteitä, mikä viestii hallinnon positiivisuudesta Leader-ryhmien kehittäjäroolin vahvistamisessa.

Miten hyvin maa- ja metsätalousministeriö, Ruokavirasto ja ELY-keskukset ovat ottaneet Leader-periaatteet huomioon omassa toiminnassaan?

Maa- ja metsätalousministeriö, Ruokavirasto ja ELY-keskukset pääsääntöisesti tunnustavat Leader-periaatteet. Leader-periaatteiden huomioon ottaminen koko Leader-ketjun matkalla konkretisoituu viime kädessä Leader-toiminnan arjen päätös- ja toimeenpanotilanteissa. Siitä, että Leader-periaatteet tunnustetaan koko Leader-ketjussa, on vielä pitkä matka siihen, että yksittäiset hallinnon toimijat ottavat tai pystyvät ottamaan ne huomioon omassa toiminnassaan.

Leader-periaatteiden huomioon ottaminen on helpompaa viestinnän ja hyvien käytäntöjen kaltaisissa niin sanotuissa pehmeän hallinnon käytänteissä kuin säädösvalmisteluissa. Maa- ja metsätalousministeriö on kuitenkin osallistanut Leader-ryhmiä laajasti niin uuden ohjelmakauden 2021–2027 valmistelussa kuin nykyisen ohjelman toimeenpanon suunnittelussa. Ministeriön keskusteleva ja osallistava työskentelytapa tukee alhaalta ylös ja verkostointi -periaatteita. Maa- ja metsätalousministeriö tunnustaa Leader-periaatteet ja on pyrkinyt ottamaan ne huomioon harjoittamassaan politiikkaohjauksessa.

Maaseutuverkosto on tukenut erityisesti verkostoitumista ja koonnut Leader-ketjun toimijoille verkostoitumisen ja oppimisen alustoja niin Leader-periaatteista kuin muusta maaseudun kehittämisestä. Leader-periaatteet on otettu huomioon maaseutuverkoston koulutussisällöissä, ja Leader-ryhmät pääsevät vaikuttamaan niihin.

Ruokavirastossa ja ELY-keskuksissa viranhaltijoiden määrän, keskinäisen vuorovaikutuksen ja ohjaussuhteiden monimuotoistuesssa Leader-periaatteiden huomioon ottaminen ei ole käytännössä yhtenäistä. Erityisesti ELY-keskukset ovat erilaisia, ja niiden toimintakäytännöt vaihtelevat Leader-periaatteiden huomioimisen suhteen organisaatioittain ja viime kädessä myös henkilöittäin. Ruokavirastossa Leader-periaatteiden huomioiminen kulminoituu erityisesti toimintarahan hallinnointiin, jossa Leader-ryhmien kehittäjärooli ja alhaalta ylös -määräysvalta oman toiminnan suunnittelusta ja rahoituksen käytöstä jää joskus hallinnollisten tulkintojen ja vaatimusten jalkoihin.

Leader-periaatteiden huomioiminen on sekä jatkuvaa että jaksottaista, periaatteellista että teknistä. Kriittisiä hetkiä Leader-periaatteiden toteutumistilalle ovat ohjelma- ja säädösvalmistelun nivelvaiheet. Isojen puitteistavien ratkaisujen jälkeen voidaan tehdä vain pieniä korjausliikkeitä ja vaikuttaa pehmeän hallinnan keinoin. Pehmeän hallinnan merkitystä Leader-ketjussa esimerkiksi hyvien käytäntöjen ja benchmarking-toiminnan

kautta ei pidä aliarvioida, mutta ilman kriittistä pelivaraa antavaa lainsäädäntöä sitä ei liioin tule yliarvioida.

Erityisesti innovatiivisuus -periaatteen parempi huomioon ottaminen merkitsisi vaikuttamista hanke- ja yritystukisäännöksiin niitä muotoiltaessa mm. riskien tarkastelun tai rahoitusmallien osalta.

Suomalaisen Leader-toimintatavalle ominaispiirteisesti hallinnon ja hallinnan rajapinnalle on syntynyt useita Leader-ryhmiä ja hallinnon tasoja yhteen tuovia verkostoja ja valmistelufoorumeja. Niissä tunnustellaan ennakoivasti ja dialogisesti esimerkiksi Leader-hallintomallin toimintatavoista, jotka ovat kaikille osapuolille hyväksyttäviä ja mahdollisia toteuttaa.

Arvioinnin yhteydessä on noussut tietoon joitakin tapahtuma ja tilanteita, joissa näkyy hallinnon ja Leader-periaatteiden välisiä jännitteitä tai konflikteja. Esimerkiksi ELY-keskuksen ja Leader-ryhmien kehityskeskusteluiden yhteydessä oli noussut ajatus siitä, että alueen Leader-ryhmät soveltaisivat keskenään yhteisiä valintakriteerejä. Leader-ryhmien paikalliset strategiat ja painotukset edellyttävät kuitenkin ryhmien mielestä omia painotuksia, sillä aluelähtöisyys-periaatteen mukaan painotukset ja valinnat lähtevät paikalliselta alueelta. Alhaalta ylös -periaatteessa jännitteen luovat toimintarahan hyväksyttävät kustannukset, joita Ruokavirasto pyrkii määrittelemään tarkasti. Leader-ryhmien mielestä tässä on kuitenkin kyse ryhmän sisäisen toiminnan rahoituksesta ja suunnittelusta. Innovatiivisuus-periaatteen toteuttamisessa Leader-ryhmät ovat usein törmänneet siihen, että yrityksen kokeiluhanketta ei voi rahoittaa, koska siihen sisältyy riskejä. Ne kuuluvat innovatiivisuuteen, mutta hallinnollisten vaatimusten vuoksi rahoitettavan yritystoiminnan tulee täyttää kannattavuusedellytykset.



Kuva ©Maaseutuverkosto, Contum Oy

6 Leader-toimintatavan merkitykset ja lisäarvo

Leader-ryhmät toimivat paikallisina tietäjinä, vipuvaikuttajina, resurssien yhteenkokoajina ja rahoittajina, mobilisoijina, neuvojina sekä aluekehittäjinä. Leader-toimintatavan suurin lisäarvo syntyy lähituntumasta ja paikallistuntemuksesta sekä resurssien mobilisoinnista yhdessä sovittujen tavoitteiden suuntaan. Leader-ryhmät luovat sosiaalista pääomaa, liimaa, joka verkottaa toimijoita. Leader-toiminnalla on myönteinen vaikutus paikalliseen yhteisöön. Sen nähdään lisäävän kiinnostusta yhteiseen hyvään ja luovan luottamusta omiin voimiin vaikuttaa asuinalueen kehittämiseen. Käytännössä Leader-ryhmät tuovat alueelle sellaista kehittämisrahoitusta, jota muut toimijat eivät tuo. Muihin kehittämistoimijoihin verrattuna Leader on paikallislähtöisempi ja joustavampi. Arvioinnin havainnot osoittavat, että Leader-toimintatapa on vaikuttava paikallisen kehittämisen malli.

6.1 Aineistot ja menetelmät

Tämän arvioinnin yhtenä tehtävänä oli arvioida Leader-toimintatavan asemoitumista paikallisen kehittämisen, maaseudun kehittämisen ja aluekehittämisen kentässä. Leader-toimintatapaa, eli hallintomallin ja periaatteiden muodostamaa kokonaisuutta, sen suhdetta muihin toimijoihin, merkitystä ja lisäarvoa on kartoitettu dokumenttianalyysillä, haastatteluilla ja kyselyllä. Leader-ryhmien roolia²² maaseudun paikallisessa kehittämisessä on kartoitettu analysoimalla Leader-ryhmien vuosiraportit (2017), haastattelemalla 26 asiantuntijaa (Leader-ryhmien, kuntien, maakunnan liittojen, ELY-keskusten, kehittämisyritysten ja työ- ja elinkeinoministeriön edustajia) sekä teettämällä kyselyjä Leader-ryhmien

²² Roolilla tarkoitetaan Leader-ryhmien rooleja. Roolit voivat olla määritelty toimintaryhmän sisäisesti (esim. Leader-ryhmä on ottanut jonkin roolin) tai ulkoisesti (esim. Leader-ryhmälle on annettu jokin rooli). Rooli erotetaan tehtävistä, jotka voidaan johtaa Leader-toiminnalle annetuista tai sen ottamista rooleista. Roolin käsite on yläkäsite tehtäville, joilla tarkoitetaan tässä luvussa roolin ilmentymiä käytännössä.

toiminnanjohtajille ja hallitusten jäsenille, ELY-keskuksille, kuntien poliittiselle ja virkahenkilöjohdolle sekä keskeisille sidosryhmille.

Haastatteluissa on kysytty 1) mikä on Leader-toimintatavan rooli ja lisäarvo²³ muihin toimijoihin ja kehittämisvälineisiin verrattuna, 2) mitä etua on kehittää Leader-toimintatavalla sekä 3) miten Leader-toimintatavalla rahoitettu toiminta eroaa muista rahoituslähteistä rahoitetulla toiminnalla. Roolia on haastatteluissa selvennetty avaamalla termiä Leaderin *merkityksen ja suhteellisen aseman* suuntaan. Suurin osa vastaajista eritteli ainoastaan Leader-toiminnan merkitystä, kun taas vain pieni osa vertaili Leader-toimintaa muihin rahoitusvälineisiin.

Kyselyissä Leader-toimintatavan merkitystä ja lisäarvoa on kysytty sekä avoimilla että strukturoiduilla, Likert-asteikkoa hyödyntävillä kysymyksillä. Vastaajia pyydettiin arvioimaan Leader-toiminnan merkitystä kunnassaan/kaupungissaan seuraavilla aihealueilla (asteikko 1–5, 1=täysin eri mieltä, 5=täysin samaa mieltä): Leader-toiminta (-lla) on

- luonut luottamusta omiin voimiin vaikuttaa asuinalueen kehitykseen
- lisännyt kiinnostusta yhteiseen (talkoo)toimintaa ja yhteiseen hyvään
- onnistunut vahvistamaan alueen toimijoiden uskoa tulevaan
- lisännyt ihmisten yritteliäisyyttä ja paikallista yritystoimintaa
- tärkeä rooli kuntastrategian toteuttamisessa
- lisännyt paikallisten nuorten kiinnostusta vaikuttaa asuinalueen kehitykseen.

Lisäksi vastaajia pyydettiin kuvailemaan sanallisesti, mitä muuta merkitystä Leader-toiminnalla on ollut alueen kehittämiseen. Kyselyssä kysyttiin myös Leader-toiminnan lisäarvoa alueen (kunnan Leader-toiminnalla/seudun) kehittämiseen verrattuna muihin toimijoihin ja rahoitus- / hallintomuotoihin (vaihtoehtoina kyllä / ei / en osaa sanoa). Vastausta pyydettiin perustelemaan sanallisesti.

Merkitykseen ja lisäarvoon liittynyt aineistonkeruu keskittyi tarkastelemaan Leaderia erityisesti Leader-ryhmien näkökulmasta. Leader voidaan perustellusti nähdä myös *toimintajärjestelmänä*, joka kattaa kaikki toimijat kokonaisuutena. Toimintajärjestelmällä voidaan nähdä olevan tietty ”rooli” maaseutupolitiikan tai maaseudun kehittämisohjelman

²³ *Lisäarvolla* tarkoitetaan tässä arvioinnissa Leader-toiminnan kautta syntyviä hyötyjä verrattuna hyötyihin, jotka olisi saavutettu ilman Leader-toimintatapaa. Lisäarvoa operationalisoivina kysymyksinä käytetään sitä, syntyykö Leader-toiminnasta lisäarvoa ja miten mahdollisesti syntyvä lisäarvo ilmenee. Roolin ja lisäarvon käsitteet liittyvät toisiinsa, mutta eivät ole täysin synonyymeja.

kokonaisuudessa tietty asema tai tehtävä. Haastatteluihin ja kyselyihin osallistuneet asiantuntijat eivät aina eritelleet, koskeeko vastaus Leader-ryhmiä vai koko Leader-ketjun toimintaa.

6.2 Leaderin rooli

Sekä dokumentti-, kysely, että haastatteluaineiston analyysin perusteella voidaan sanoa, että Leaderin roolista, merkityksestä ja lisäarvosta käytävä keskustelu on monilta osin häilyvärajaista ja päällekkäistä. Osa informanteista puhuu Leader-ryhmien näkökulmasta, osa Leader-toimintatavan suhteellisesta asemoitumisesta muihin kehittämisvälineisiin. Erityisesti roolin osalta aineisto on painottunut Leader-ryhmille annettuihin rooleihin.

Leaderin roolia ja lisäarvoa on tarkasteltu analysoimalla vuoden 2017 vuosiraportteja. Yhteensä 54 vuosiraportista (2017) 46 %:ssa (N=25) vuosiraporteista mainitaan sana ”lisäarvo”. Vastaavasti 46 %:ssa (N=25) vuosiraporteissa ei mainita sanaa ”lisäarvo”. Osa Leader-ryhmistä puhuu eksplisiittisesti lisäarvosta ja roolista, osa taas viittaa niihin epäsuorasti. Osa ryhmistä mainitsee keränneensä rooliin ja lisäarvoon liittyvää tietoa hankehaastatteluilla ja -kyselyillä. Niiden ryhmien joukossa, jotka eivät puhu lisäarvosta, puhutaan *onnistumisista* sekä *tulevaisuuden roolista*. Roolin lisäksi vuosiraporteissa puhutaan *asemasta* (esim. hyvä asema, aseman parantuminen). Osa Leader-ryhmistä puhuu roolin yhteydessä normaaleista toimintatavoista (esim. ”*rooli on selkeä*”) ja tehtävistä.

Dokumenttiaineiston ja haastattelujen analyysin perusteella Leader-ryhmien keskeisenä roolina on toimia paikallisen kehittämisen tuntijana ja mahdollistajina. Ryhmien tehtävänä on käynnistää toimintaa, rahoittaa yhteisötoimijoiden hankkeita, aktivoida resursseja ja saada toimijat toimimaan samaan suuntaan. Leader-ryhmät laittavat liikkeelle paikallista aktiivisuutta, tukevat yritteliäisyyttä maaseudulla, vahvistavat erityisesti pienten toimijoiden kapasiteettiä ja kokoavat resursseja yhteisten, paikallisesti määriteltyjen tavoitteiden toteuttamiseksi.

Leader-ryhmillä on paikallista tietämystä (local knowledge) ja lähituntumaa. Leader-ryhmien rooli yhteisen keskustelupöydän tarjoajana, tulkkina ja toiminta-alustana kertoo vahvasta paikallisesta luottamuksesta. Tästä esimerkkinä on se, että erästä Leader-ryhmää on pyydetty mukaan useisiin seudullisiin ja maakunnallisiin työryhmiin. Myönteinen näkyvyys ruokkii lisää näkyvyyttä: Leader-ryhmän tunnettuus lisää yhteydenottoja. Haastattelujen mukaan Leader-toiminnan nähdään verkottuneen hyvin alueellisten toimijoiden kanssa. Paikalliseen kehittämiseen osallistuminen ja muiden mukaan houkuttelu tuo lisäarvoa sekä Leader-ryhmille että kuntalaisille, yhdistyksille ja yrityksille. Haastatteluissa nähtiin tärkeänä erityisesti se, että Leader-toiminta onnistuu houkuttelemaan

mukaan toimijoita, jotka eivät välttämättä päätyisi kehittämään asuin- tai elinympäristöään muuta kautta.

Yhtenä Leader-ryhmien roolina on myös toimia hallinnon ja yritysten ja kuntalaisten tulkina. Leader-ryhmät toimivat vuoropuhelijoina ja yhteyskanavina hankehakijoiden ja viranomaisten välillä. Tulkin roolia tukee se, että Leader-ryhmä on helposti lähestyttävä ja saavutettavissa. Erityisesti kunnat näkevät tärkeänä, että Leader-ryhmät toimivat ruohonjuuritasossa, ja että niillä on toimiva keskusteluyhteys asukkaiden kanssa.

Aineistossa nousi esille myös Leader-ryhmien harjoittama osaamisen levittäminen. Osaamisen levittäminen liittyy erityisesti Leader-ryhmien käytännön toimintatapoihin: ruohonjuuritasossa toimimiseen ja toimijoiden yhteensaattamiseen. Leader-ryhmien nähdään tarjoavan neuvontaa, koulutusta ja viestivän paikallisesta kehittämisestä paikallistason toimijoille. Ryhmien etuna on toimiminen lähellä muita maaseudun kehittäjiä, näkyvyys sekä sitoutuneen henkilöstön osallistuminen osaamisen levittämiseen. Erityisesti matalan kynnyksen neuvonnan nähtiin olevan keskeinen Leader-ryhmien tehtävä. Erään Leader-ryhmän mukaan *”viestintähankkeen myötä yhdistyksestä on tullut viestinnän ja yhteistyön solmukohta”*.

Leader-ryhmien aluekehittäjärooli on kasvanut rahoittajaroolin rinnalla. Ryhmien välillä on myös eroja: osa Leader-ryhmistä ovat toisia vahvemmin aluekehittäjiä. Aktiivisimmat Leader-ryhmät ovat omien sanojensa mukaan tiukasti kiinni aluekehittämisessä. Rooli ilmenee käytännössä erityisesti kylien kehittämisessä, jossa Leader-ryhmät ovat tehneet toimenpiteitä (mm. rakennusten kunnostusta), joita ei olisi voitu toteuttaa ilman Leader-rahoitusta. Leader-ryhmien aluekehittäjärooli lepää paikallisen toimintaympäristön ja toimijoiden tuntemuksessa ja saa vahvistusta muiden Leader-ryhmien tuesta ja esimerkeistä. Maaseudun palvelujen etääntyessä *”Leader-toimijat pysyvät ja vahvistavat rooliaan aluekehittämisessä”*.

Arvioinnissa kerätyn aineiston analyysi myötäilee muissa yhteyksissä (esim. tulevan ohjelmakauden valmistelun työpajat) kerätyn aineiston analyysijä. Maa- ja metsätalousministeriön järjestämissä työpajoissa tunnistettiin Leaderille seuraavat tehtävät: Leader-metodi (välittäjä, äänitorvi, kumppanuuspöytä), strategian laadinta, toteuttaminen, seuranta, arviointi; aktivointi ja sparraus; innovaattori; kansainvälisyys sekä uudet tehtävät (aluekehittäminen, yritysneuvonta). Osa työpajassa tunnistetuista tehtävistä nähtiin keskeisenä myös tämän arvioinnin aineistonkeruussa. Erityisesti Leader-metodin mukainen toiminta, (välittäjänä ja koollekutsujana toimiminen), aktivointi ja sparraus ja uudet tehtävät mainittiin useasti. Sen sijaan strategiaan, innovointiin tai kansainvälisyyteen liittyvät tehtävät eivät saaneet mainintoja.

Kaiken kaikkiaan arvioinnin aineistossa useimmin mainittuja rooleja Leader-ryhmälle ovat mahdollistaja ja aluekehittäjä. Mahdollistaminen liittyy keskeisesti pienten ja paikallisten toimintojen rahoittamiseen ja esimerkiksi talkootyön mobilisointiin. Aluekehittäjänä Leader-ryhmien roolissa korostuu paikallinen, ”ruohonjuuritason” tietämys. Näiden lisäksi aineistosta nousi esille neuvojarooli. Leader-ryhmillä nähdään olevan merkittävä rooli erityisesti paikallisten ja pienten yritysten ja yrittäjien neuvonnassa. Mainittujen roolien näkymisen ja tehtävien toteutumisen kautta syntyy eniten toiminnan merkitystä ja lisäarvoa.

6.3 Leader-toiminnan merkitykset paikallisessa kehittämisessä

Leader-toiminnan merkityksestä kunnassa tai toiminta-alueella kysyttiin näkemystä sähköisellä kyselyllä Leader-ryhmien toiminnanjohtajilta ja hallitusten jäseniltä, kuntien johtoryhmiltä, kehittämissyhtiöiden toimitusjohtajilta, kuntien valtuustojen ja hallitusten puheenjohtajilta sekä sidosryhmiltä. ELY-keskuksilta tätä ei kysytty.

Myönteisimmin arvioitiin väittämät ‘Leader-toiminta on lisännyt kiinnostusta yhteiseen (talkoo)toimintaan ja yhteiseen hyvään’ ja ‘Leader-toiminta on luonut luottamusta omiin voimiin vaikuttaa asuinalueen kehitykseen’. Erityisesti Leader-ryhmien toiminnanjohtajat arvioivat paikalliseen toimintakulttuuriin ja kehittämisilmapiiriin liittyviä väittämiä myönteisesti: vähintään kaksi kolmesta vastaajasta oli samaa mieltä jokaisen väittämän kanssa. Jokainen vastaaja oli samaa mieltä väittämän ‘Leader-ryhmämme on lisännyt ihmisten kiinnostusta yhteiseen toimintaan’ kanssa. (Liite 3, Kuva 45)

Vastaajat arvioivat, missä määrin Leader-toiminta on lisännyt kiinnostusta yhteiseen (talkoo)toimintaan ja yhteiseen hyvään. Myönteisimmin suhtautuivat Leader-ryhmien toiminnanjohtajat (100 % vastaajista täysin tai jokseenkin samaa mieltä), sidosryhmät (79 %) sekä hallitusten jäsenet (72 %). Myös kuntatoimijat (64 %) ja kuntapäättäjät (63 %) näkivät Leader-toiminnan keskeisimmän merkityksen olevan yhteiseen toimintaan motivoinnissa.

Leader-toiminnan sidosryhmät olivat eniten samaa mieltä väittämän ‘Leader-toiminta on lisännyt kiinnostusta yhteiseen (talkoo)toimintaan ja yhteiseen hyvään’, jonka kanssa ilmaisi olevansa samaa mieltä kahdeksan kymmenestä vastaajasta (79 %). Sidosryhmät mainitsivat Leader-toiminnan keskeiseksi merkitykseksi konkreettiset kunnostushankkeet sekä infrastruktuurin kehittämisen. Leader-toiminta on myös lisännyt yhteisöllisyyttä ja tukenut verkostoitumista: yhdistänyt ihmisiä ja paikallisia voimavaroja. (Liite 3, Kuva 81)

Kuntien luottamushenkilöt suhtautuivat myönteisimmin Leaderin merkitykseen voimaannuttajana (‘Leader-toiminta on luonut luottamusta omiin voimiin vaikuttaa asuinalueen

kehitykseen’) sekä lähes yhtä myönteisesti talkoiden aktivoijana (‘Leader-toiminta on lisännyt kiinnostusta yhteiseen (talkoo)toimintaan ja yhteiseen hyvään’). (Liite 3, Kuva 101)

Vastaajat arvioivat, onko Leader-toiminta luonut luottamusta omiin voimin vaikuttaa asuinalueen kehitykseen. Tähän myönteisimmin suhtautuivat Leader-ryhmien toiminnanjohtajat (93 % vastaajista täysin tai jokseenkin samaa mieltä), hallitusten jäsenet (78 %) ja sidosryhmät (75 %). Myönteisesti väittämään suhtautuivat myös kuntapäättäjät (63 %) ja kuntatoimijat (62 %).

Leader-hallitusten jäsenet olivat eniten samaa mieltä väittämän ‘Leader-ryhmämme on lisännyt luottamusta omiin voimiin vaikuttaa toiminta-alueemme kehitykseen’ (78 %) kanssa ja vähiten väittämän ‘Leader-ryhmämme on lisännyt nuorten kiinnostusta vaikuttaa toiminta-alueemme kehitykseen’ (50 %) kanssa. Leader-toiminnan merkityksen nuorten kiinnostuksen lisäämisessä nähtiin muissakin vastaajaryhmissä heikoimmin toteutuneena osa-alueena. (Liite 3, Kuva 62) Leader-toiminnanjohtajista kaksi kolmannesta (68 %) näki, että nuorten houkuttelussa vaikuttaa asuinalueen kehitykseen on onnistuttu. (Liite 3, Kuva 45) Nuorten osallistumisen ja kiinnostuksen lisääminen nähtiin kuitenkin tärkeänä, vaikka siinä oli onnistuttu heikosti. Avoimet kommentit Leader-toiminnan synnyttämisestä lisäarvosta paikalliseen kehittämiseen korostivat useissa vastauksissa paikallisen toimijuuden ja paikallisten toimijoiden osallistamisen merkitystä. Nuorten aktivoinnin ja matalan kynnyksen toimijana olemisen merkitys nostettiin esille monen toiminnanjohtajan vastauksissa.

Kuntien johtoryhmät ja kehittämissyhtiöiden toimitusjohtajat suhtautuivat verrattain myönteisesti kaikkiin Leader-toiminnan merkitystä ja lisäarvoa arvioineisiin väittämiin. Yli puolet vastaajista oli samaa mieltä kaikkien kysymyksen väittämien kanssa lukuun ottamatta väittämiä ‘Leader-ryhmällä on tärkeä rooli kuntastrategian toteuttamisessa’ (34 %) ja ‘Leader-toiminta on lisännyt paikallisten nuorten kiinnostusta vaikuttaa asuinalueen kehitykseen’ (28 %). (Liite 3, Kuva 89)

Kuntien johtoryhmät näkivät, että Leader-toiminnan rooli uusien hankkeiden ja rahoituksen tuojana on oleellinen. Kolmasosa vastaajista näki, että Leader-ryhmä tuo alueelle sellaista rahoitusta ja hankkeita, joita ei saisi aikaan ilman Leader-toimintaa. Erityisesti pienemmille kunnille Leader-ryhmien työ ja hankkeet ovat tärkeitä, esimerkiksi työllistämisen näkökulmasta. Osa kuntatoimijoista näki, että Leader-toiminnan ensisijainen vaikutus on paikallisen yritystoiminnan kehittämisessä. Leader-rahoituksella rahoitetut hankkeet asettuvat suuruusluokaltaan ELY-rahoituksen ja kuntien oman rahoituksen välimaastoon. Leader-ryhmän rahoittajarooli nähtiin myös täydentävänä, mikä ilmenee esimerkiksi seuraavassa lainauksessa ELY-keskuksen haastattelusta: *‘ELY ei voisi keskittyä elinkeinotyöhön nykyisessä laajuudessaan, jos Leader-toimintaa ei olisi.’*

Leader-ryhmän merkitys nähdään vahvempana maaseudulla kuin kaupungeissa. Leader-ryhmän merkitystä (‘Leader-ryhmällä on tärkeä rooli kuntastrategian toteuttamisessa’) kuntapäättäjiä keskuudessa arvioitaessa ydinmaaseudun vastaajista 44 %, harvaan asutun maaseudun vastaajista 38 % ja kaupunkien läheisen maaseudun vastaajista 28 % olivat samaa mieltä väittämän kanssa, kaupunkien vastaajista kuitenkin ainoastaan 8 %. Kaupunkien vastaajista lähes joka neljäs (23 %) ei osannut vastata kysymykseen.

Kaiken kaikkiaan Leader-toiminnalla nähdään olevan positiivinen vaikutus paikallisiin yhteisöihin. Leader-ryhmät toimivat kuntien, yhdistysten ja järjestöjen sekä järjestäytymättömien kansalaistoimijoiden kanssa samoilla yhdyspinnoilla. Leader-ryhmät toimivat mobilisaattoreina, jotka vahvistavat paikallisten toimijoiden yhteistä tahtotilaa, omistajuutta ja myönteistä asennoitumista aluekehittämiseen.

6.4 Leader-toiminnan lisäarvo

Lisäarvon valottamisen oletuksena on arvioida intervention (esim. kehittämisohjelman toimenpiteen) vaikutuksesta syntyneitä muutoksia suhteessa niihin muutoksiin, jotka olisivat syntyneet ilman interventiota. Leader-toiminnan lisäarvoa punnitaan tässä arvioinnissa tarkastelemalla, mikä on Leader-toiminnan lisäarvo suhteessa muilla tavoilla tehtyihin ja rahoitettuihin kehittämistoimenpiteisiin. Lisäarvon arvioinnin tavoitteena on tunnistaa kohderyhmille syntynyt ylimääräinen hyvä, joka on saatu aikaan nimenomaan rahoittamalla toimet Leader-toiminnan kautta. Tässä arvioinnissa on keskitytty arvioimaan Leader-työn synnyttämää sosiaalista pääomaa, periaatteita ja hallintomallia²⁴. Leader-toiminnan tuloksia ja vaikutuksia ei arvioida tässä arviointiraportissa.

Kuntien näkökulmasta Leader-toiminnan periaatteista erityisesti alhaalta ylöspäin -ajatteluun perustuva lähestymistapa aluekehitykseen tuo lisäarvoa. Lisäksi osaava ja hyvän paikallistuntemuksen omaava henkilöstö koettiin toiminnan selkeiksi eduiksi. Seitsemän kymmenestä (71 %) kuntien johtoryhmille ja kehittämisyritysten johtajille osoitetun kyselyn vastaajasta oli sitä mieltä, että Leader-toiminta on tuonut lisäarvoa alueen kehittämiseen verrattuna muihin toimijoihin ja rahoitus-/hallintomuotoihin. (Liite 3, Kuva 90) Kolmannes vastanneista näkee Leader-toiminnan ennen kaikkea kehityksen mahdollistajana. Vastaajista kymmenen mukaan Leader-ryhmien tarjoama rahoitus pienemmille, joskus myös kokeilumielisemmille hankkeille erottaa sen muusta rahoitustarjonnasta. Vastaajien näkemykset erosivat suhtautumisessa Leaderin hanke- ja yritysrahoituksen lisäarvoon: osa näki, että Leader-toiminnan lisäarvo syntyy nimenomaan pienten yrityshankkeiden

²⁴ Ks. esim. Lukesch 2018a

rahoittamisesta, kun taas osa näki, että keskeinen lisäarvo syntyy hanketoiminnasta (esim. kylätoiminnan kehittäminen). Erityisesti kuntapäättäjät toivat esiin Leader-toiminnan konkreettisia saavutuksia (esim. investointi- ja kunnostushankkeet). Haasteena Leaderin hanke- ja yritysrahoituksen täysimittaiselle lisäarvon syntymiselle on EU-rahoituksen byrokraattisuus ja työläys. Moni koki, että tällä hetkellä Leader-ryhmien käytössä olevat rahoitusvälineet eivät ole joustavia.

Kyselyn mukaan kuntapäättäjät suhtautuivat vastaajaryhmistä kaikkein kriittisimmin Leader-toiminnan suhteelliseen lisäarvoon. Joka viides vastaaja (19 %) ei osannut arvioida, onko Leader-toiminta tuonut lisäarvoa alueen kehittämiseen, ja runsas kymmenes (12 %) oli sitä mieltä, ettei toiminta ole tuonut lisäarvoa verrattuna muihin toimijoihin ja rahoitus-/hallintomuotoihin. Tätä voi selittää kuntapäättäjien muita vastaajaryhmiä heikompi Leader-toiminnan tuntemus. Vastaajista 39 % tunsu tai oli seurannut suomalaista Leader-toimintaa melko tai erittäin vähän.

Haastattelujen mukaan Leaderin suurin lisäarvo on paikallistuntemuksessa: keskeistä on asukkaiden ja paikallisen tahdon tuntemus ja tulkkina oleminen. Paikallistuntemuksen lisäarvo syntyy sekä Leader-toimintatavan että Leader-ryhmien toiminnan kautta. Lisäarvoa syntyy myös ruohonjuuritasossa toimimisesta. Näillä on merkitystä sekä toiminnan prosessin että lopputuloksen kannalta: Leaderin rahoittamat ideat tulevat kentältä, ne ovat konkreettisia. Leader-hankkeiden alueellinen kohdentuminen on täsmällisempää kuin muilla rahoittajilla. Paikallisen strategian merkitys lisäarvon luojana on oleellinen, se on ”astinlauta alueperustaan”. Haastatteluissa nähtiin, että omista vahvuuksista liikkeelle lähteminen tuo lisäarvoa paikalliseen kehittämiseen. On tärkeää, että toimintaa ei rajata liikaa, vaan ryhmillä on vapaus toteuttaa omaa toimintatapaansa.

Leaderin lisäarvoa syntyy myös toimintatapojen kautta. Leader-ryhmiä kiiteltiin helposta lähestyttävyydestä esimerkiksi tukien hakuprosessissa: *”Rahoitusorganisaatioista se [Leader] on ainoa, joka tulee luokse ja auttaa ihan konkreettisesti”*. Maaseutualueiden toimijoille matalan kynnyksen *”Leader on ensimmäinen kontakti kohti jotain suurempaa”*. Leaderin rahoittamat hankkeet toimivat astinlautoina, joilla on vipuvaikutusta suurempiin hankkeisiin. Henkilöstön osaamisen jakaminen hankkeiden ja yritystukien neuvonnassa koettiin ainutlaatuisena lisäarvotekijänä. Leader-toimintatavan lisäarvona on Leader-ryhmien henkilöstön osaaminen ja ryhmän kyky mobilisoida alueellisia ja paikallisia toimijoita.

Leaderin lisäarvo näkyy paikallisessa kehittämisessä myös verkostoinnissa ja osallistumisen mahdollistamisessa. Verkottaminen, verkottuminen ja osallistumisen mahdollistaminen ovat erityisesti Leader-ryhmissä syntyvää ja niihin kytkeytyvää lisäarvoa. Ryhmät toimivat paikallislähtöisesti, ihmisten tasolla ja niihin luotetaan. Leader-ryhmien nähdään toimivat avoimina ja aktiivisina verkottajina erilaisille paikalliskehittäjille. Haastatteluissa nähtiin, että suhde Leader-ryhmien ja esimerkiksi kyläyhdistysten välillä on pääosin toisiaan

täydentävä: Leader-ryhmillä on rahoitusresursseja ja kylissä tarpeita. Kylien kehittäminen on perinteisesti ollut maallikkotyötä, kun taas Leader-toimintatapa on tuonut siihen kehittämisvirikkeitä (esim. brändäystyökaluja ja laatutyötä). Leader-ryhmät ovat myös rahoittaneet kyläasiamiestoimintaa. Teemahankkeiden rahoittaminen on toinen kuvaava esimerkki Leaderin paikallislähtöisestä osallistamisesta. Teemahankkeiden avulla on toteutettu kuntalaislähtöisiä, konkreettisia ideoita. Kolmikanta tuo paikallistuntemukseen lisäarvoa, kun toiminnassa on mukana kuntien edustajia ja kansalaisia. Leaderin lisäarvoksi laskettakoon myös, että se arvostaa talkootyötä rahallisesti.

Leaderin lisäarvoon yritysrahoituksessa suhtauduttiin monella eri tavalla, erityisesti kyselyvastauksissa. Suurin osa näki rahoittamisen Leader-ryhmille sopivana toimintana, kun taas osa näki, ettei Leader-ryhmillä ole tarvittavaa kompetenssia esim. yritystukien arviointiin. Osa kunta-alaa edustavista informanteista näki, että Leader *”tietyllä tavalla monimutkaistaa järjestelmää tuomalla hallintoon ylimääräisen tason”* ja että *”Tulevaisuudessa on tärkeä pohtia, mikä on kaikkein ominaisinta Leaderille, jotta siitä ei tule vain ylimääräistä porasta.”* Vaikka vastaajat suhtautuivat epäilevästi Leader-ryhmien kyvykkyyteen arvioida ja myöntää yritysrahoitusta, kaikki vastaajat tunnistivat Leaderin merkittäväksi lisäarvoksi sellaisten (pienien) hankkeiden rahoittaminen, joita ei voida rahoittaa muilla kehittämisvälineillä. Leader-toiminnan nähdään tuovan konkretiaa siihen, mitä EU-rahalla saadaan aikaan. Rahoittamisen lisäarvo kytkeytyi alueperustaisuuteen, kolmikantaan ja alhaalta ylös -periaatteisiin. Leader-toiminta nähtiin *”ainoana julkisen rahan jakovälineenä, jonka jakoperusteista ei päättä hallinto”*.

Yhteen vetäen voidaan sanoa, että Leaderilla on merkitystä erityisesti paikallisen kehittämisen ja maaseudun kehittämisen 1) mahdollistamisessa, 2) tulkkina toimimisessa, 3) osaamisen kehittämisessä ja 4) alueen kehittämisessä. Leader-toimintatavan lisäarvosta puhutaan lisäksi Leader-ryhmien erilaisten roolien kautta. Lisäarvoa nähdään syntyvän Leader-periaatteiden toteutumisen lisäksi lähituntemasta ja paikallisten kehittämistarpeiden ja -toimijoiden tietämyksestä.

Toiminnan lisäarvo syntyy sosiaalisesta pääomasta, joka ilmenee Leader-ryhmien osaamisen levittämisenä (esim. aktivointi, neuvonta) ja esimerkiksi helpon lähestyttävyyden ja saavutettavuuden kautta. Leader-toimintatapa tuottaa erityistä toimijoihin, olosuhteisiin ja toimintaedellytyksiin liittyvää paikallista tietoa (local knowledge), jollaista muilla toimijoilla ei ole. Leader-toiminnan ero muihin toimijoihin nähden on se, että Leader on koko ajan ihmisten tasolla ja pääsee osalliseksi paikallisesta hiljaisesta tiedosta, jota kertyy Leader-ryhmien verkostoihin. Lisäarvo näkyy myös omistajuuden vahvistamisessa: Leader-toiminta kytkee paikallislähtöisen kehittämisen paikallisiin kehittäjiin.

Leader tuo maaseudun kehittämisohjelman kokonaisuuteen paikallislähtöisen ja mobilisoivan elementin. Leaderin toimintajärjestelmän toimii muiden toimijoiden ja

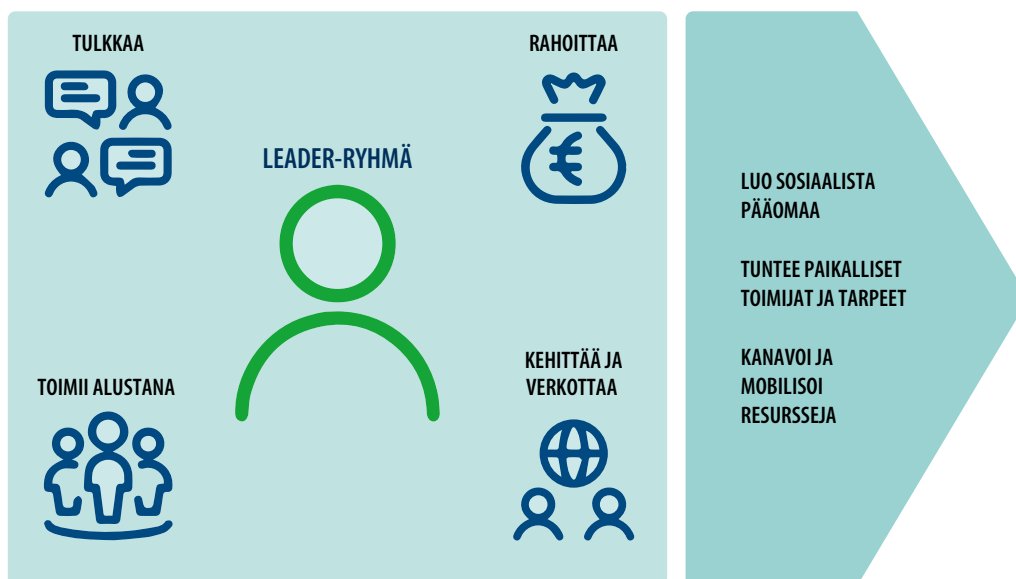
kehittämismälineiden kanssa yhdyspinnoilla. Kuntien ja kyläyhdistysten näkökulmasta Leaderin rahoittama toiminta on täydentävää: Leader-ryhmillä on rahoitusresurssia ja kylissä tarpeita. Leader tuo erityisesti pieniin kuntiin sellaista toimintaa, jota ei saataisi aikaan muulla toiminnalla. Lisäarvoa nähtiin syntyvän erityisesti paikallisesta tuntemuksesta ja resurssien mobilisoinnista yhdessä sovittujen tavoitteiden suuntaan. Leader-toiminnan käynnistäminen koko Suomessa on kasvattanut paikallista ja alueellista osaamis-pääomaa. Lisäksi Leader-hankkeiden alueellinen kohdentuminen on täsmällisempää kuin muilla rahoittajilla.

6.5 Johtopäätökset

Leader-toiminnassa syntyvää lisäarvoa voi lähestyä kysymällä, mitä olisi ilman Leader-toimintaa. Aineistossa korostui näkemys, että Leader rahoittaa erityisesti pieniä yrityksiä ja toimia, joita ei rahoitettaisi muista rahoituslähteistä. Ilman Leaderia paikalliset toimijat, olosuhteet, toimintaedellytykset ja kehittämistarpeet tunnettaisiin huonommin. Leaderin lisäarvoa syntyy sekä toimintatavasta (prosessit ja periaatteet) että Leader-ryhmissä. Leader-toiminnan lisäarvon ja vahvuuden nähdään olevan lähituntumassa ja tietämyksessä. Leader-ryhmillä on paikallisen tietämyksen pääomaa, jolla on lisäarvoa tuottava vaikutus ryhmiä lähellä oleviin verkostoihin ja toimijoihin. Leader-ryhmät ovat paikallisen hiljaisen tiedon solmukohtia, noodeja. Ryhmillä on keskeinen rooli myös mobilisoinnissa eli tekojen ja toimijoiden saamisessa liikkeelle. Lisäarvo syntyy siitä, että Leader mobilisoi muutenkin kuin vain rahan kautta. Se innostaa, kannustaa ja neuvoo maaseudun paikallisia kehittäjiä.

Leader-toimintatapa luo omistajuutta ja juurruttaa paikallista kehittämistoimintaa. Leader-ryhmät ja sidosryhmät tunnustavat Leader-ryhmien keskeisen roolin maaseutualueiden paikallisina kehittäjätoimijoina. Leader-ryhmät laativat toiminta-alueensa paikalliset strategiat ja toteuttavat niitä. Leader-toiminta nähdään mahdollistajana, alustana ja kanavana osallistua paikalliseen kehittämiseen. Ryhmien rooli korostuu maaseutualueilla, joissa toimijat ja sitä kautta kehittämisen resurssit ovat pienempiä.

Arviot Leader-toiminnan lisäarvosta olivat pääosin myönteisiä sekä paikallisella, alueellisella että kansallisella tasolla. Lisäarvo kytkeytyy paikallisen kehittämisen mahdollistamiseen. Suuri osa lisäarvosta on verkostomaista, eli liittyy toimijoiden välisiin suhteiden luomiseen tai parantamiseen. Aineiston analyysin perusteella Leader-toimintatavan lisäarvoa syntyy paikallistuntemuksesta, neuvonnan ja aktivoinnin kautta, verkostoyhteistyössä, osallistumismahdollisuuksien edistämisestä ja hankkeiden rahoittamisesta Leaderin lisäarvo syntyy erityisesti sellaisten pienten hankkeiden toteutuksessa, jotka eivät muuten toteutuisi lainkaan tai vastaavassa laajuudessa. Leaderin merkitystä ja lisäarvoa on havainnollistettu seuraavalla sivulla olevassa kuvassa (Kuva 13).



Kuva 13. Leaderin tehtävät ja lisäarvo

Leader-ryhmillä on monia rooleja paikallisessa kehittämisessä. Keskeisimmät roolit ovat paikallisen kehittämisen mahdollistaja, aluekehittäjä ja neuvoja. Leaderin merkitys paikalliseen kehittämiseen näkyy pääosin aktivointina ja toimijoiden yhteensaattamisena paikallistasolla. Leader-toiminnalla on vipuvaikutusta paikalliseen kehittämiseen, eli se saa strategiaprosessin ja alhaalta ylös suuntautuvan toimintamallin kautta aktivoitua ja kanavoitua paikallisia resursseja yhdessä määriteltyjen tavoitteiden toteuttamiseen. Paikallisen ja aluekehittäjän roolia ja sitä kautta syntyvää lisäarvoa ei voida kuitenkaan vahvistaa ilman riittävää resursointia ja Leader-hallintomallin sallivuutta.

Leader-toiminnan lisäarvo on sellaisten hankkeiden ja toiminnan mahdollistamisessa, jota ei syntyisi ilman Leader-toimintaa. Erityisesti pienten, konkreettisten ja paikallisten hankkeiden rahoittaminen koetaan Leader-ryhmien tehtävänä. Leaderin lisäarvon lähteitä on siis monia. Kokonaisuutena ajatellen Leaderin lisäarvo on pikemminkin poikkileikkaava kuin yksittäisiin lähteisiin palautuva. Toimintatapana Leader-toiminta on joustavaa, mikä näkyy muita kehittämisvälineitä vapaampana ideointina ja toisintoimimisena. Leaderilla on ikään kuin legitimizeetti toimia Leader-periaatteiden mukaisesti ja toimintatapojen näkökulmasta joustavammin ja asiakaslähtöisemmin kuin muiden kehittämisvälineiden.

Yksi Leader-toiminnan poikkileikkaavia lisäarvotekijöitä on sektoroimattomuus. Leader toimii monella alalla, eikä ole määrättyä, mitä sektoreita Leader-toiminnalla voidaan kehittää. Leader on positiivinen anarkisti, erään haastateltavan mukaan *”ei kak-koskunta eikä kakkos-ELY”*. Leader-toimintatavan monipuolisuus ja ikään kuin vapaus ylhäältä tulevista määrittelyistä nähtiin vahvuutena. Arvioinnin aineistossa ei tullut esille

näkemyksiä siitä, tulisiko Leaderin erikoistua eli suuntautua vahvemmin kehittämisen tai rahoittamisen poluille.

Osa Leader-toiminnan lisäarvosta syntyy niiden roolien ja tehtävien kautta, joita Leader-ryhmät tekevät päivittäisessä työssään. Jossakin määrin voidaan sanoa, että jos Leader-ryhmä onnistuu sille annetuissa tehtävissä, lisäarvoa syntyy tehtävien toteutumisen perusteella. Lisäarvoa syntyy myös Leader-ryhmien myöntämän rahoituksen ja sosiaalisen pääoman vahvistamisen kautta. Leader-ryhmien kautta myönnettävän rahoituksen lisäarvo on suuri ja tuen/rahoituksen vuoto- tai korvausvaikutus todella pieni. Leader-toiminnan kautta myönnettävä rahoitus ei siis vuoda sellaiseen toimintaan, jota toteutettaisiin ilman rahoitusta.

Leader-toiminnalla on sekä myönteisiä vaikutuksia että vaikuttavuutta. Tässä arvioinnissa pidetään merkittävimpana vaikutuksia ja vaikuttavuutta paikalliseen kehitykseen. Leader-toiminnalla voidaan nähdä olevan vaikutusta sekä toimija- että yhteisötasolla. Se on vaikuttanut paikalliseen kehitykseen erityisesti sosiaalisen pääoman vahvistumisen kautta. Leader-toiminta on myös jossakin määrin kasvattanut maaseudun toimijoiden osaamis- pääomaa paikallisessa kehittämisessä tuomalla hanketoimintaa lähemmäs ihmisiä.

Muihin toimijoihin ja kehittämisvälineisiin verrattuna Leader on paikallislähtöisempi ja joustavampi. Kuntien ja kyläyhdistysten näkökulmasta Leaderin työ täydentävää. Erityisesti pieniin kuntiin Leader tuo sellaista toimintaa, jota ei saada aikaan muulla toiminnalla. Lisäarvoa nähtiin syntyvän erityisesti paikallisesta tuntemuksesta ja resurssien mobilisoinnista yhdessä sovittujen tavoitteiden suuntaan.

6.6 Vastaukset arviointikysymykseen

Leader-toiminnan lisäarvoa syntyy usean eri ulottuvuuden, mm. sosiaalisen pääoman, periaatteiden ja hallintomallin kautta. Paikallisen pienyrityskentän aktivoinnin ja toimijoiden mobilisoinnin kautta syntyy sosiaalista pääomaa, liimaa, joka juurruttaa toimijoita yhteen ja lisää niiden omistajuutta. Leader-ryhmät verkottavat toimijoita ja niihin luotetaan. Leader-toimintatavassa vastuuta annetaan paikallisille kehittäjille. Paikallinen vastuu ilmenee mm. siten, että Leader-ryhmille annetaan vapaus ja vastuu laatia paikallinen strategia ja toteuttaa sitä sekä valikoida pieniä ja paikallisia yrityksiä ja hankkeita rahoitettavaksi. Tämä synnyttää laajemmin luottamusta kehittämisjärjestelmää kohtaan ja lisää siten järjestelmän vaikuttavuutta. Leader-toiminnan tulosten lisäarvo tulee esille esim. uusien hanketoimijoiden ja Leader-toiminnan vaikutusten vahvan vipuvaikutuksen kautta.

Leader-toiminnan lisäarvo näkyy pääosin sosiaalisen pääoman kasvuna. Leader-toimintatavan rooli ja lisäarvo verrattuna muihin paikallisen, maaseudun ja aluekehittämisen toimijoihin on maaseudun paikallisen kehittämisen lähituntumassa ja tietämyksessä, verkottumisessa ja verkottamisessa sekä omistajuuden luomisessa. Leader-toimintatavalla rahoitetaan maaseudun pientä yritystoimintaa ja paikallisia hankkeita, mitä ei muuten tehtäisi lainkaan tai vastaavassa laajuudessa. Leader-työ toimii ainoana yhteisöllisenä rahoitusvälineenä. Tätä kautta Leader-toiminta vahvistaa yhteisöllisyyttä ja osallisuutta paikallistasolla. Leader-toiminnan lisäarvo ilmenee myös parempana hallinnointina. Toimintatapana Leader-toiminta on joustava, mikä näkyy muita kehittämisvälineitä vapaampana ideointina ja toisintoimimisena. Leader-työn rooli korostuu maaseutualueilla, joissa toimijat ja kehittämisen resurssit ovat pienempiä. Leader on joustava, paikallislähtöinen ja helposti lähestyttävä toimija muihin kehittämisvälineisiin nähden. Leader-ryhmien nähdään olevan lähempänä paikallisia ja pieniä yrittäjiä, helpompia saavuttaa ja olla yhteydessä esimerkiksi ELY-keskusten yritystukien hallinnoinnin prosesseihin verrattuna.

Leader-ryhmillä on paikallisen tietämyksen sosiaalista pääomaa (local social knowledge), jota se hyödyntää paikallisesti laaditun strategiansa toteutuksessa. Leader-ryhmillä on keskeinen rooli hiljaisen tiedon solmukohdissa ja hankkeiden ja toimijoiden mobilisoinnissa. Leader-ryhmien perustehtävien toteutumisen kautta syntyy lisäarvoa paikalliseen kehittämiseen. Leader-periaatteiden lisäksi lisäarvoa syntyy mobilisointivoimasta. Leader-toiminnalla on vipuvaikutusta, eli se saa aktivoitua ja kanavoitua paikallisia resursseja, sekä rahallisia että toimijaresursseja yhdessä määriteltyjen tavoitteiden toteuttamiseen.



Kuva ©Maaseutuverkosto, Jyrki Vesa

7 Leader-toiminnan tulevaisuus

Leader-toiminnan paikallislähtöisyyttä arvostetaan. Näkemykset jakaantuvat siinä, pitäisikö Leader-ryhmien suuntautua tulevaisuudessa yhteisölähtöisyyteen vai yritystoiminnan kehittämiseen. Erityisesti pienissä kunnissa ja harvaan asutuilla alueilla Leader-toiminnalla on suuri merkitys, sen nähdään olevan jopa elinehto. Leader-toiminnalle asetetuissa visiossa ja missiossa vuodelle 2030 korostetaan alustamaisuutta ja rohkeaa uudistumista. Leader-ryhmien kehittäjäroolin vahvistamiseen ja Leader-ketjun yhteistyöhön on panostettava.

7.1 Tulevaisuuden suunnat ja painotukset

Osana arviointia selvitettiin vastaajien näkemyksiä Leader-toiminnan tulevaisuudesta. Leader-ketjun sisäiset vastaajat arvioivat sekä Leader-toiminnan tarpeellisuutta että tulevaisuuden suuntautumisvaihtoehtoja. ELY-keskusten vastaajien mielestä Leader-toiminnan tulevaisuudelta toivottiin eniten voimakkaampaa suuntautumista paikallisten pienten toimenpiteiden (esim. paikalliset teemahankkeet) (92 %) sekä yhteisöllisten hankkeiden ja -toimintamuotojen (92 %) tukemiseen, joihin yhti useampi kuin yhdeksän kymmenestä vastaajasta. Vähiten toivottiin voimakkaampaa suuntautumista yritystukiin ja uusiin yritysrahoitusmuotoihin (19 %) sekä malliin, jossa Leader-ryhmä toimii itse hanketoteuttajana (24 %). (Liite 3, Kuva 76)

Avoimissa vastauksissa korostettiin päällekkäisyyksien poistamista, tarkoituksenmukaisuutta ja aluetuntemusta. Etenkin yritysrahoituksen puolella Leader-toiminta koetaan päällekkäiseksi muiden julkisten instanssien kanssa. Leader-toiminnalle kaivattiin enemmän selkeää ”omaa lohkoa”, johon sen tulisi panostaa. Arvona nähtiin vahva aluetuntemus ja sen ylläpitäminen jatkossakin.

”Leader-ryhmien tulisi keskittyä paikalliseen yhteisökehittämiseen, johon niiden organisaatio ja osaaminen parhaiten sopii ja tuottaa eniten lisäarvoa. Leader-toiminnan ei

pitäisi olla tukimuodoiltaan ja kohderyhmältään päällekkäistä ELY-keskuksen ja muiden rahoittajien (mm. maakuntaliitot) suhteen.”

Leader-ryhmien hallitusjäsenistä 75 % toivoi Leader-toiminnan suuntautuvan tulevaisuudessa voimakkaammin paikallisten pienten toimenpiteiden (esim. paikalliset teemahankkeet) ja yhteisöllisten hankkeiden ja toimintamuotojen tukemiseen. Myös Leader-ryhmien hallitusjäsenten mielestä vähiten painoarvoa asetettiin Leader-ryhmän hanketoteuttajana toimimiselle (34 %). (Liite 3, Kuva 63)

Avoimissa vastauksissa hallitusten jäsenet olivat yhtä mieltä ELY-keskusten vastaajien kanssa päällekkäisyyksien poistamisen tärkeydestä. Osa vastaajista oli sitä mieltä, että päällekkäinen yritysrahoitus pitäisi jättää kokonaan pois Leader-ryhmien toiminnasta. Toisaalta toivottiin kuitenkin nykyistä isompaa panostusta yrityspuolelle.

”Muutoin ok nykyisellään, mutta painopistettä huomattavasti enemmän yritystoimintaan (pienet, keskiuuret ja ei rajoituksia, eli tukea mikäli kilpailutilanne sallii). Yrityksen koko ei saa olla ratkaisevaa, vaan että yritys tuo elinvoimaa ja työpaikkoja.”

Vastauksissa korostui myös tarve strategian joustavuudelle ja toiminnan mukautumiselle toimintaympäristön muutoksiin.

”Strategian, rahoituksen ja toiminnan pitäisi pystyä paremmin vastaamaan toimintaympäristössä ja yhteiskunnassa tapahtuviin muutoksiin. Ohjelmakausiperusteisella mallilla ollaan liiaksi ohjelman vankeja, vaikka maailma ympärillä muuttuu nopeasti. Tarvitaan myös ns. nopeita kokeiluja ja valmiutta/ mahdollisuutta ottaa riskejä. Nykyinen pilkuntarkka ennakkovalmistelu syö innovatiivisuuden.”

Leader-ketjun ulkopuolisia toimijoita eli kunta- ja kaupunkipäättäjiä, -virkahenkilöitä ja Leader-toiminnan sidosryhmiä puolestaan pyydettiin arvioimaan, onko toiminnan jatkuminen ylipäätään perusteltua seuraavalla EU:n rahoituskaudella 2021–2027. Kunta- ja kaupunkipäättäjistä yhdeksän kymmenestä vastaajasta (91 %) oli sitä mieltä, että Leader-toiminnan jatkuminen seuraavalla EU:n rahoituskaudella 2021–2027 on perusteltua. Harvempi kuin joka kymmenes (8 %) ei osannut sanoa, onko toiminnan jatkuminen perusteltua ja 1 % ei nähnyt jatkumista perusteltuna.

Avoimissa vastauksissa tuotiin vahvasti esiin, että Leader-toiminta on elinehto monille maaseudun hankkeille. Useille yhdistyksille, joita Leader on rahoittanut, ei ole muuta ulkopuolista rahoitusta saatavilla. Leader-toiminta on siis vastaajien mukaan tarpeellista, ja sen avulla on saatu toteutettua hyviä hankkeita.

Myös suuri enemmistö (86 %) kuntien johtoryhmien ja kehittämissyhtiöiden vastaajista koki, että Leader-toiminnan jatkuminen on perusteltua EU:n seuraavalla rahoituskaudella 2021–2027. 12 % ei osannut vastata kysymykseen ja 2 % oli sitä mieltä, että Leader-toiminnan jatkuminen ei ole perusteltua. Avoimissa vastauksissa korostettiin Leader-toiminnan merkitystä ja ainutlaatuisuutta maaseudun ja kylien kehittäjänä. Rahoituksen todetaan olevan tehokasta, sillä suuri osa hankkeista toteutetaan pitkälti talkootyönä.

”Leader-toiminta on erittäin tärkeää alueilla, joista on pitkät etäisyydet palveluihin. Se tuo elinvoimaa, viihtyvyyttä ja vetovoimaisuutta. Se antaa asukkaille uskoa siihen, että myös ns. syrjäseutujen kehittäminen on tärkeää ja täällä asuvat ihmiset ovat tärkeitä. Rahoitusta kohdennetaan kyläläisiin ja heidän tekemiseen, kannustetaan yhdessä tekemiseen ja oma-aloitteisuuteen. Muut rahoitusinstrumentit eivät juurikaan tätä mahdollisuutta tarjoa.”

Edellisten vastaajien näkemyksiin yhtyivät myös Leader-toiminnan sidosryhmät, joista useampi kuin yhdeksän kymmenestä (92 %) vastaajasta on sitä mieltä, että Leader-toiminnan jatkuminen on perusteltua seuraavalla EU:n rahoituskaudella 2021–2027. Vastaajista vähemmistön, 5 %:n näkemys oli, että Leader-toiminnan jatkuminen seuraavalla rahoituskaudella ei ole perusteltua. Pieni osa, eli n. 3 % ei osannut vastata kysymykseen. (Liite 3, Kuva 83)

Avoimissa vastauksissa Leader-ryhmää kuvailtiin paikalliseksi toimijaksi, joka tuntee alueen ja muut paikalliset toimijat ja jota on helppo lähestyä. Leader-toiminta nähdään tärkeänä maaseudun kehittämisen välineenä, eri toimijoiden yhteistyön sekä yhteisöllisyyden lisääjänä. Toisaalta jotkut vastaajat katsoivat myös, että Leader-toimintamallia tulee joustavoittaa ja rahoituslähteitä ja -instrumentteja lisätä. Moni toivoi, että alueiden kehittämistoiminta olisi mahdollisimman paikallislähtöistä.

”Kansallinen aluepolitiikka on ajettu alas, innovaatiopolitiikka kulkee taas sellaisissa sfääreissä, johon paikalliskehittäjillä ei ole mitään jakoa. Leader-toiminta synnyttää kokeiluja pienellä rahalla. Vipuvaikutus voi olla tärkeä paikallisesti tai yksittäiselle yrittäjälle.”

7.2 Leader-toiminnan visio ja missio

Leader-toiminnan tulevaisuutta lähestyttiin haastatteluissa Leader2030-tulevaisuustyössä vuonna 2017 laaditun Leader-toiminnan vision ja mission sekä palvelulupauksen kautta.

Visio: Olemme paikallisyhteisöjen elinvoiman kasvattaja, rajoja ylittävä rohkea uudistaja.

Missio: Kokoamme yhteen ihmisten ja yhteisöjen voimavarat ja ideat paikallisen hyvinvoinnin lisäämiseksi. Toimimme alustana, jossa muutetaan ideoiden kipinät toiminnan voimaksi. Toteutamme yhdessä rakennettua strategiaa kestävästi ja pitkäjänteisesti.

Palvelulupaus: Leader on osallistamisen ja elinvoiman asiantuntija ja kokeilualusta. Leader ryhmät tarjoavat joustavaa ja ketterää kehittämistoimintaa, kattavia verkostoja yli rajojen, kumppanuutta ja palveluja.

Haastateltavilta kysyttiin ensinnäkin, mitä ajatuksia tulevaisuuskuvaukset herättävät ja toiseksi, mitä Leader-ryhmien ja hallinnon tulisi tehdä, jotta visioon päästäisiin. Leader-ketjun sisäiset toimijat näkivät, että vision ja palvelulupauksen vieminen konkretiaan on haastavaa. Esimerkiksi palvelulupauksen viittaus joustavuuteen ja ketteryyteen voi olla vaikea toteuttaa olemassa olevilla hankerahoituksen välineillä. Haastateltavien näkemykset alustamaisesta lähestymistavasta erosivat. Osa näki, että alustana toimiminen on arkipäivää omassa Leader-ryhmässä. Käytännössä tämä näkyy esim. keskustelun käymisenä erilaisilla foorumeilla (esim. yhdistysparlamentti, kylätoimikunnat). Osa taas näki, että paikalliskehittämisen alustana toimiminen ei ole realistista joka alueella, ja että alustamaisuus on yksi osa-alue, jolla Leader-ryhmät tulevat erilaistumaan.

Osa haastateltavista näki, että visio ja missio kuvaavat jo nykyistä Leader-toimintaa. Osa taas näki, että visio ja missio huokuvat uudistustahtoisuutta. Vision nähtiin kuvaavan Leader-toiminnan ydintä eli paikallisyhteisöjen kehittämistä. Esimerkiksi osa Leader-ryhmien haastatelluista toiminnanjohtajista näki, että Leader-ryhmät ovat jo pitkään kokeneet toimivansa mission mukaisesti alustana. Eräs ELY-keskuksen haastateltava näki, että visio ja missio painottavat yhteisölähtöisyyttä, kun taas reaali maailmassa Leader-toimintaan kuuluvat keskeisesti myös elinkeinotoiminta ja yrittäjyys. Samassa haastattelussa todettiin kuitenkin, että yritystuet muodostavat marginaalisen osuuden ryhmien toiminnasta.

Leader-ketjun ulkopuolisista haastateltavista vain murto-osa otti kantaa Leader-toiminnan visioon, missioon ja palvelulupaukseen. Ketjun ulkopuoliset toimijat näkivät, että vision jälkipuolella mainittu rohkea uudistaminen ei ole mahdollista nykyisellä hallintomallilla. Uudistaminen vaatisi Leader-ryhmän sisäistä uudistamista ja resurssien kohdentamista verkostojen hyödyntämiseen, toimijoiden verkottamiseen ja ideoiden kalastamiseen.

"[Leader-ryhmien tulevan] kiinnostuksen pitää ulottua selvästi yli rahanjakamisen."

Haastateltavat näkivät, että missiossakin mainittu strategian kestävyys ja pitkäjänteisyys ovat tärkeitä Leader-toiminnan tulevaisuuden kannalta. Samaan aikaan tunnistettiin tarve proaktiivisuudelle ja muutosjoustavuudelle. Strategian toimeenpanoa tulisi voida päivittää ohjelmakauden aikana.

Leader-toimijoilta kysyttiin myös Leader-päivien yhteydessä järjestetyssä työpajassa syksyllä 2019, mitä Leader-ryhmien, maa- ja metsätalousministeriön, Ruokaviraston ja

ELY-keskusten ja kuntien tulisi tehdä, jotta visioon päästäisiin. Työpajan aineistoa kerättiin avoimella kysymyksellä ja siihen vastasi n. 160 työpajan osallistujaa Leader-ryhmistä, ELY-keskuksista, maa- ja metsätalousministeriöstä sekä Ruokavirastosta.

Leader-ryhmien keskeisimmiksi konkreettisiksi teoiksi nousivat verkostoitumiseen ja verkottumiseen sekä innovoinnin periaatteiden vahvistamiseen liittyvät sisällöt. Työpajassa nähtiin, että vision saavuttaminen edellyttää Leader-ryhmien palaamista juurilleen, paikallis- ja yhteisölähtöiseen kehittämiseen. Verkostojen aktivointi ja toimijoiden kutsuminen samaan pöytään koettiin tärkeänä. Innovatiivisuuden tukeminen on olennaista sekä Leaderin sisäisessä toiminnassa (rohkeus, riskinotto, erilaisten toimintatapojen ennakkuuloalon kokeilu ja itsensä haastaminen) että innovaatioiden syntymisen tukemisessa (kokeilujen rahoitus, uudenlaiset hankkeet ja laatikon ulkopuolinen ajattelu).

Sekä työpajassa että Leader-ketjun sisäisten tahojen haastatteluissa nostettiin esiin erityisesti henkilöresurssien, aikaresurssin ja ylipäättään Leader-toiminnan rahoituksen riittävyys ja oikeudenmukaisuus. Resurssien kohdentuminen nyt ja tulevaisuudessa herätti keskustelua. Osa haastateltavista näki, että hallinnon tulee selkeämmin linjata, ettei pienimpien (n. 1,5 htv) Leader-ryhmien toimintaa enää mahdollisteta. Hallinnollisen taakan nähtiin pysyvän tulevaisuudessa ainakin samana, jolloin Leader-ryhmiltä vaadittavan resurssin tulee riittää sekä hallinnointiin että kokeilualustana toimimiseen ja verkostoitumiseen.

Kaiken kaikkiaan suurin osa konkreettisista toimista liittyi Leader-ryhmien sisäsyntyiseen voimaantumiseen ja roolin syventymiseen. Kehittäjäroolin vahvistamisen nähtiin edellyttävän Leader-ryhmän vahvistumista paikallisena kehittäjänä, ilmapiirin ja alustan luoja. Leader-toiminnassa tulee vahvistaa strategisuutta ja osaamista. Myös haastatteluissa korostettiin osaamisen kehittämiseen (laatutyö, itsearviointi) liittyviä seikkoja.

Hallinnon eli maa- ja metsätalousministeriön, Ruokaviraston ja ELY-keskusten toimien nähtiin tukevan Leader-toimintaa. Maa- ja metsätalousministeriön konkreettiset toimet liittyivät pääosin lainsäädännön mahdollistavuuteen ja hallinnollisen taakan vähentämiseen. Leader-toimintatapa toivottiin otettavan huomioon kauden 2021–2027 säädösten laadinnassa. Lainsäädännön toivottiin olevan mahdollisimman joustavaa, mahdollistavaa ja sen tulkintojen selkeitä ja yhtenäisiä. Tukimuotojen joustavuus ja mm. toimintarahamallin uudistaminen nähtiin keskeisenä. Ruokaviraston Leader-toiminnan vision saavuttamista tukevat teot linkittyivät pitkälti maa- ja metsätalousministeriön toimiin. Hallinnon kehittämiseen tuli paljon kommentteja, aina ajantasaisuudesta (ohjeistukset ajallaan, ei takautuvia päätöksiä) työkalujen toimivuuteen ja ketteryyteen. Yksi tärkeimpiä ELY-keskusten toiminnan kehittämisen kohdista oli päätösten yhdenmukainen tulkinta ja jatkuva vuoropuhelu Leader-ryhmien kanssa. Myös kuntien kanssa toivottiin käytävän keskustelua, joka edistää Leader-toiminnan hyödyntämistä kunnissa.

Sekä Leader-ketjun hallinnon sujuvoittamiseksi että strategisuuden lisäämiseksi Leader-ketjun yhteistyötä tulisi parantaa. Yhteistyötä parantaa vuoropuhelun lisääminen ja hallinnollisten käytäntöjen yhtenäistäminen valtionhallinnon, ELY-keskusten ja Leader-ryhmien välillä. Hallinnon tulisi antaa Leader-toiminnalle mahdollisuuksia toimia vapaasti. Hallinnon tulisi osoittaa aloitteellisuutta uusien välineiden kehittämisessä (esim. EIP-toiminnan viemisestä Leader-ryhmiin). Hallinnon toivottiin rohkaisevan ja kannustavan Leader-ryhmiä kokeiluihin ja ketterään toimintaan.

Kaikille toimijoille yhteisiä konkreettisia toimia olivat vuoropuhelun lisääminen, toisten toimijoiden erilaisuuden huomiointi ja laatutyön tekeminen koko Leader-ketjussa. Selvä työnjako ja vuoropuhelu helpottavat alueiden elinvoiman kehittämistä. Tukimalleista keskeisimpinä nähtiin omat rahoitusmallit nuorille, yrityksille ja yhdistyksille. Haastatteluissa nostettiin esiin uudet vaikuttamis- ja viestimisvälineet.

Haastatteluissa tuli esille kautta linjan Leader-ryhmien vapaan toimimisen tärkeyttä korostavia näkökohtia. Erityisesti Leader-ketjun sisäiset toimijat (joita haastatteluissa oli valtaosa) näkivät, että Leader-ryhmien tulisi aktivoitua itsensä ja osaamisen kehittämisessä, ja että hallinnon tulisi tukea Leader-ryhmien kehittämistä ja kehittymistä. Osa korosti nykyhallinnon ja Leader-periaatteiden välistä eroa: Leader-ryhmiltä vaadittavat hallinnolliset ponnistelut vievät ryhmiltä liikaa resursseja (sekä henkilötyövuosia että henkistä resurssia), jotta ryhmät voisivat kehittyä ja kehittää paikallistoimintaa parhaalla mahdollisella tavalla. Nähtiinpä jopa, että *”Leaderien pitäisi nousta kapinaan.”*

7.3 Yhteenveto

Kaiken kaikkiaan Leader-toimintaa pidetään tärkeänä ponnahduslautana ja paikallistoimijoita yhteen sitovana toimintana. Leader-toiminta lisää paikallista verkostoitumista ja kehittämisen yhteishenkeä. Vastaajat toivoivat Leader-ryhmien toimivan myös jatkossa. Roolin toivotaan pysyvän koordinoivana, sen sijaan, että Leader-ryhmät itsessään toteuttaisivat hankkeita. Jatkossa tulisi myös kehittää toiminnan joustavuutta ja pitää huoli, että strateginen tavoitteenasetanta mukailisi toimintaympäristön muutoksia. Rahoitusta on tärkeä kanavoida tarpeen ja vaikutusten eikä strategisten tavoitteiden mukaisesti.

Leader-toiminnalla koetaan olevan selkeä ”markkinarako” maaseudun ja pienten yritysten ja yhdistysten rahoittajana. Toiminnassa arvostetaan eniten paikallislähtöistä toimintatapaa ja hyvää paikallistuntemusta, joka auttaa toiminnan tarkoituksenmukaisessa hoitamisessa ja rahoituksen kanavoimisessa. Kentän näkemys jakautuu eri suuntiin: osa näkee, että Leader-toiminnan tulisi suuntautua vahvemmin ”juurilleen” eli yhteisölähtöisyyteen, osa taas näkee, että Leader-ryhmien tulisi panostaa vahvemmin yritystoiminnan

kehittämiseen. Selkeänä kehittämistarpeena koettiin rahoituksen päällekkäisyys, erityisesti ELY-keskusten kanssa. Tästä tulisi pyrkiä eroon ja edistää ns. yhden luukun periaatetta. Vuoropuhelun ja yhteistyön parantaminen nähdään keinona sujuvoittaa hallintoa ja lisätä strategisuutta. Vuoropuhelun ohella hallinnon mahdollistavuuden nähdään lisäävän Leader-ryhmien kykyä vahvistaa rooliaan paikallisena kehittäjänä ja kapasiteetin vahvistamisen mahdollistajana.

Leader-toiminnan visio ja missio nähdään sekä nykytilaa kuvaavina että uudistustahtoisina. Leader-ryhmät ovat keskenään eri tasoilla vision ja mission saavuttamisessa. Osa Leader-ryhmistä tekee mission mukaista alustamaista työtä jo nyt, osan resurssit kuluvat hallinnointiin. Vision toteutumiseksi Leader-ryhmille tulee antaa ja niiden tulee ottaa liikkumavaraa. Leader-ryhmien liikkumavara liittyy sekä lainsäädännön ja hallinnollisten vaatimusten mahdollistavuuteen ja joustavuuteen, ryhmien budjettiin ja resursseihin sekä mitä suurimmassa määrin niiden kyvykkyyteen tehdä todeksi Leader-periaatteita. Erityisesti innovatiivisuuden ja verkostoitumisen periaatteet ovat tärkeitä Leader-vision toteutumiseksi. Liikkumavara kytkeytyy pitkälti tämän arvioinnin ydinlöydökseen Leader-toiminnasta hallinnon ja hallinnan rajapinnalla ja hallinnon liikkumiseen hallinnan suuntaan. Toinen arvioinnin ydinlöydöksistä, Leader-ryhmien erilaistuminen, ilmenee Leader-ryhmien vaihtelevassa kyvykkyydessä toteuttaa periaatteiden mukaista paikallista kehittämistä.

7.4 Vastaukset arviointikysymykseen

Leader2030-tulevaisuustyössä on laadittu Leader-toiminnan visio ja missio sekä palvelulupaus maakunnille ja kunnille. Mitä Leader-ryhmien tulisi tehdä, jotta visioon päästäisiin? Mitä hallinnon tulisi tehdä, jotta visioon päästäisiin?

Leader-ryhmien tehtävänä on vahvistaa innovatiivisuuden ja verkostoitumisen periaatteiden toteutumista. Periaatteita voi vahvistaa sekä Leader-ryhmien sisäisessä toiminnassa että innovaatioiden ja verkostoitumisen tukemisessa.

Hallinnon tulee tukea ja vahvistaa Leader-ryhmien sisäsyntyistä kehittäjäroolin vahvistumista. Käytännössä tämä tarkoittaa työkalujen ja resurssien tarjoamista osaamisen kehittämiseksi. Maa- ja metsätalousministeriön tulee muotoilla hallintomalli sellaiseksi, että Leader-ryhmien uudistuminen on mahdollista ja mahdollisuuksien mukaan vähentää hallinnollista taakkaa. Hallintomallin uudistamista on tehtävä yhdessä Leader-ryhmien kanssa. Vuoropuhelu ja roolien selkeyttäminen tukee ryhmien roolin vahvistumista. Leader-toiminnan vision tulee olla ohjaavana elementtinä uuden ohjelmakauden valmistelussa. Lisäksi valintaprosesseissa ja -kriteereissä tulee painottaa uudistumista.



Kuva ©Maaseutuverkosto, Heli Sorjonen

8 Päätelmät ja suositukset

Leader-toiminta on vakiintunut maaseudun kehittämisen toimintatapana Suomessa.

Sillä on oma roolinsa maaseudun kehittämisen kokonaisuudessa. Sen asema on laajalti tunnustettu ja sen merkitystä luonnehditaan pääsääntöisesti myönteisesti. Leader-periaatteiden ja hallintomallin arvioinnin aikana kerättiin laajasti aineistoa kyselyjen, haastattelujen, työpajojen ja havainnoinnin kautta. Aineistojen perusteella tärkein löydös on se, että tämän ohjelmakauden aikana Leader-toiminta on jatkunut pitkälti entisenlaisena. Hallintomalli on kokenut joitakin muutoksia tälle ohjelmakaudelle, mutta mitään suuria mullistuksia ei ole tapahtunut. Koska suuria muutoksia ei Leader-toiminnassa ole tapahtunut, ovat haasteet ja kehittämistarpeetkin pitkälti samanlaisia kuin ennen nykyistä ohjelmakautta. Leader toimii yhä hallinnon ja hallinnan rajapinnassa.

Leaderin hallintomalli

Leaderin hallintomallia voi pitää Suomessa suhteellisen hyvin toimivana. Tarpeita hallinnon tiukentamiseen ei ole. Päinvastoin suurempaa sallivuutta toivotaan paikallisten kokeilujen ja uusien kehittämisvälineiden käyttöönotossa sekä vähentämällä toimintaraahan liittyviä hallinnollisia vaatimuksia.

Suositus: Tulevaisuudessa Leader-ryhmien tulee vahvemmin ottaa kehittäjärooli eli hallinta-aspektia tulee vahvistaa. Muutoksia on tehtävä erityisesti siksi, että hallintokentässä on tapahtunut tai on tapahtumassa muutoksia (keskeisimpinä mm. maaseutuohjelman rahoituksen väheneminen, CAP-uudistus ja kuntaliitokset), minkä vuoksi Leader-toiminnan on uudistuttava pysyäkseen relevanttina ja aitona paikallisen kehittämisen mahdollistajana. Hallinnon on mukauduttava tähän ja tuettava Leaderin kehittäjäroolia. Toimintarahan hallinnollisen taakan tulee keventyä, eivätkä hallinnolliset vaatimukset toimintarahan käytöstä saa estää Leader-ryhmän kehittymistä ja kehittäjäroolia.

Suositus: Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan, erityisesti maaseutuverkostopalvelujen tulee tukea Leader-ryhmien henkilöstön kyvykkyyksiä, osaamista ja kumppanuuksien johtamisen taitoja.

Eri Leader-ketjun toimijat kokevat Leaderin hallintomallin eri tavoin. Hanketoteuttajille Leader näyttäytyy toisin kuin hallinnon tai Leader-ryhmän toimijoille. Hanketoimijoille hallinto voi näyttäytyä edelleen liian byrokraattisena. Tällä ohjelmakaudella maa- ja metsätalousministeriön ohjausvalta Leader-ryhmiin nähden on selkeytynyt, koska ELY-keskusten roolia on pienennetty mm. siirtämällä toimintarahan myönnöt ja seuranta Ruokavirastoon. Hallinnon ohjausjärjestelmässä maa- ja metsätalousministeriöllä ja Ruokavirastolla on suuri rooli strategia-, normi- ja resurssiohjauksessa. Tiedolla ohjauksessa sen sijaan maaseutuverkoston rooli korostuu.

Suositus: Maa- ja metsätalousministeriön ja Ruokaviraston toiminnan koordinaatiota ja yhteistä linjaa tulee selventää. Usein kysytyt kysymykset ja linjavedot tulee löytyä keskitetysti yhdestä paikasta.

Suositus: Leader-ryhmien rooli maksatusketjussa ja -neuvonnassa tulee selkeyttää. Toimintarahassa tulee huomioida maksatusneuvontaan käytetty aika.

Suositus: Ruokaviraston tulee tukea Leader-työn hallintoa varmistamalla säädösten ja ehtojen tulkintojen yhdenmukaisuus koko maassa, ohjeistuksen ajantasaisuus sekä mahdollisimman pieni hallinnollinen taakka.

Suositus: Ruokaviraston roolia Hyrrä-järjestelmän omistajana tulee vahvistaa. Tekninen tuki ja neuvonta Hyrrään liittyen tulisi tehdä keskitetysti Ruokavirastosta.

Suositus: Leader-ryhmien hallinnollisen työn keskittämisen hyötyjä tulee tarkastella ja erilaisia hallinnollisen yhteistyön malleja tulee kehittää. Esimerkkejä hallinnon keskittämisestä ovat kansallinen palvelukeskus Leader-työn taloushallintoon, alueellinen yhteistyö taloushallinnossa Leader-ryhmien kesken tai yksittäisten Leader-ryhmien erikoistuminen tiettyihin hallinnollisiin asioihin, kuten indikaattoriseurantaan.

Leader-ryhmien hallinnollinen yhteistyö ELY-keskusten kanssa toimii pääosin hyvin, mutta ketjun toiminnassa on alueellisia eroja. ELY-keskusten ja Leader-ryhmien yhteistyö nähdään koko Leader-ketjun jännitteisimpänä osana. Tämä on toisaalta ymmärrettävää, sillä ELY-keskusten ja Leader-ryhmien kanssakäyminen on lähes päivittäistä ja konkreettista. Yhteistyötä leimaa työskentely hallinnon ja hallinnan rajamailla. ELY-keskusten ja Leader-ryhmien suhdetta hiertävät erityisesti yritystukien rahoitus, ELY-keskusten vaihtelevat linjaukset sekä tuensaajien maksatusneuvonta. Nämä kaikki ovat asioita, joissa Leader-ketjun ohjausjärjestelmä ei ole täysin selkeä, mikä aiheuttaa epäselvyyksiä ja haasteita.

Suositus: Hallintomallissa tulee selkeyttää tarkasti ELY-keskusten rooli hallinnon ohjausjärjestelmässä Leader-asioissa. ELY-keskuksella ei ole suoranaista normi-,

strategia- tai tieto-ohjausvaltaa Leader-ryhmiin nähden. Sen sijaan resurssiohjauksessa ELY-keskuksella on jonkinlaista valtaa, ja eri ELY-keskukset käyttävät sitä eri tavalla.

Suositus: ELY-keskusten tulkintaeroja tulee vähentää yhtenäistämällä käytäntöjä koko maassa keskustelujen, koulutusten ja kaikkia ELY-keskuksia koskevien linjausten ja avoimen tiedon (mm. sisäinen UKK) kautta.

Leader-ryhmien toiminta nojaa maaseutuohjelman rahoitukseen. Tällä hetkellä ryhmät ovat taloudellisesti riippuvaisia maaseutuohjelmasta ja erityisen haavoittuvaisia esimerkiksi ohjelmakausien vaihtuessa. Leader-ryhmien toiminta ja toiminnan edellytykset eroavat toisistaan ryhmien kesken. Osa ryhmistä toimii pääosin maaseutuohjelman rahoittamisen kanavana, osa taas toimii vahvemmin kehittäjänä eli kehittää maaseutujen paikallisia elin- ja yritys ympäristöjä.

Suositus: Leader-ryhmien suuntautumista monirahastoisuuteen ja omiin rahoitusvälineisiin tulee tukea kouluttamalla ja neuvomalla (esim. kertomalla hyvistä käytännöistä) ja keventämällä hallintoa. Ruokaviraston tulisi suhteuttaa toimintarahan hallinnolliset vaatimukset ja yksityiskohtaiset säädökset toimintarahan käytöstä maaseuturahaston muuttuneeseen rooliin ja Leader-ryhmien muuhun hanketyöhön.

Suositus: Leader-ryhmien yhdistyksenä toimimista tulee vahvistaa. Tuetaan Leader-ryhmien varainkeruuta ja kehittämisyhdistyksen yhdistysprofiilin vahvistamista. Tarkastellaan yhteisesti erilaisia rahoitusmalleja (esim. säätiö tai joukkorahoitus) ja niiden vaatimuksia sekä niistä aiheutuvia toimenpiteitä. Järjestetään koulutusta Leader-ryhmille varainkeruusta sekä ”tue paikallista kehittämistä” -teemaisia rahoituskampanjoita esimerkiksi Suomen Kylät ry:n, maaseutuverkoston ja Leader-ryhmien yhteisenä.

Suositus: Paikallisen kehittämisen matalan kynnyksen malleja tulee vahvistaa ottamalla käyttöön aktivointirahaa, ”toimintatonneja”. Nuoriso-Leaderin ja yritysseteleiden kaltaisia kokeiluja tulee toteuttaa Leaderille soveltuvien Leader-erityisten rahoitusvälineiden kehittämiseksi.

Leaderin toimivalta yritysrahoituksessa jakaa näkemyksiä erityisesti ELY-keskuksissa. Muut sidosryhmät pitävät sitä pääsääntöisesti tärkeänä ja Leaderiin sopivana. Yritysrahoitusvälineet ovat toiminnalle merkittäviä etenkin Leader-ryhmien kuntasuhteen näkökulmasta. Yritysrahoituksen tuottamat indikaattoritulokset ovat keskeisessä roolissa, kun kuntarahalle saatavasta vastineesta ja aluetaloudellisesta vaikuttavuudesta keskustellaan.

Suositus: Yritysrahoituksen suhteen tulee selkeyttää Leader-ryhmien ja ELY-keskusten työnjakoa, mahdollisesti jopa eriyttää yritysrahoituksen välineet epäselvyyksien välttämiseksi. Leader-ryhmien yritystuet tulee säilyttää, sillä paikallisissa kehittämisstrategioissa on hyvin vahva elinkeinojen kehittämispainotus.

Leader-periaatteiden merkitys, toteutuminen ja lisäarvo

Leader-periaatteet ovat pysyneet suhteellisen samoina koko Leaderin historian ajan.

Ne mielletään yleisesti Leaderin ominta luonnetta kuvaaviksi ideoiksi. Periaatteita arvotetaan hieman vaihtelevasti, painavimpana mainitaan yleensä alhaalta ylöspäin -periaate, joka onkin yksi Leader-toimintatavan ydinajatuksista. Tämä periaatteiden suhteellinen muuttumattomuus sekä niiden jatkuva, eri muodoin tapahtuva ylläpitäminen on tehnyt periaatteista erottamattoman ja luontevan osan Leader-retoriikkaa, eli Leaderistä puhumisen tapaa.

Leader-periaatteet ovat suomalaiselle Leader-ketjulle keskimäärin selviä ja niitä pidetään oleellisina. Niiden toteutumista tavoitellaan osana arjen toimintaa. Leader-ryhmien olemassaolo ja Leader-periaatteiden luonnehtima toimintatapa oikeutetaan myös Leader-toimijaketjun ulkopuolella olevissa sidosryhmissä.

Leader-periaatteiden toteutumisessa on eroja. Leader-periaatteet toteutuvat keskenään eritasoisesti eivätkä ne ilmene käytännössä yhtäaikaisena kokonaisuutena, vaikka niistä usein puhutaan kokonaisuutena. Seitsemästä periaatteista vahvimmin toteutuviin kuuluvat alueperusteisuus, alhaalta ylös, paikallinen kumppanuus sekä monialaisuus. Näillä on vahvempi rakenteellinen asema, sillä ne on otettu joko osaksi lainsäädäntöä tai Leader-ryhmän paikallista kehittämisstrategiaa. Eniten vaihtelua ilmenee dynaamisemmissa periaatteissa eli verkostoitumisessa, innovatiivisuudessa, alueiden välisessä sekä kansainvälisessä yhteistyössä.

Leader-ketjun toimijat näkevät innovatiivisuuden tärkeänä, mutta sen toteuttamismahdollisuudet koetaan haastavina hallinnollisten vaatimusten vuoksi. Leader-periaatteista verkostoituminen sen sijaan on toteutettavissa kaikkein vapaimmin ja omaehtoisimmin. Kuitenkin ryhmien väliset resurssierot niin toimintarahan kuin osaamisen ja olemassa olevan verkostopääoman suhteen asettavat verkostoitumiselle rajoja. Periaatteita haastavia tai rajoittavia hallinnollisia esteitä löytyi eniten innovatiivisuudessa sekä alueiden välisessä ja kansainvälisessä yhteistyössä.

Innovatiivisuuden käsite on hankala soveltaa ja sen vaatiminen kaikissa toimita on epärealistista, erityisesti kun hallinnon säännökset tai tulkintalinjaukset ovat rajoittaneet innovatiivisuuden vahvempaa toteutumista. Monissa Leader-hankkeissa on innovatiivisuutta, mutta on jokseenkin selvää, että suuri osa Leader-hankkeista ei ole erityisen innovatiivisia. Leader-ryhmältä voi tästä huolimatta odottaa (strategialla ja hankkeiltaan) pyrkimystä innovatiivisuuteen ja uuden luomiseen ja alueen näkökulmasta johonkin uutuusarvoon.

Suositus: Innovatiivisuuden edistäminen edellyttää, että uuden rahastokauden osalta varmistetaan Leader-ryhmien vähimmäistasoinen taloudellinen elinkelpoisuus. Innovatiivisuuden edistäminen tai sitä lähelle tuleva muu dynaaminen kehittämistoiminta ei voi jäädä parhaassa asemassa olevien Leader-ryhmien erityisoikeudeksi. Myös ryhmien alkutilanne ja erilaisten toiminta-alueiden tarpeet tulee ottaa huomioon resurssien mitoituksessa.

Suositus: Leader-ryhmiltä innovatiivisuuspyrkimyksen ottaminen vakavasti edellyttää omaa innovaatiotoimijuutta rahoituksen myöntämisen lisäksi. Tätä kautta verkostoituminen ja erityisesti toimijoiden verkottaminen kytkeytyvät erottamattomasti innovatiivisuuspyrkimykseen. Myös strategian mukaiset oman tuotannon hankkeet ovat yksi luonteva tapa pyrkiä toteuttamaan innovatiivisuutta. Verkostoitumalla ja verkottamalla innovatiivisuuspyrkimyksen ei tarvitse jäädä toimihenkilöiden toiminnaksi, vaan myös Leader-hallitus ja muita kehittäjäkumppaneita on kytkettävissä mielekkäästi toimintaverkostoihin.

Leaderin-toiminnan rahoituksellinen ja toiminnallinen kytkös kuntiin on hyvin tärkeä. Kuntayhteistyö on keskeinen osa Leaderin menestymistä. Käytännössä kunta-raha on tarjonnut Leader-ryhmille strategian toteutusmahdollisuuksia täydentävän 20 % rahoitusosuuden myöskin varmistanut Leader-yhdistysten käytännön maksuvalmiuden. Lisäksi kuntarahoitus on tukenut innovatiivisuutta mahdollistamalla monin paikoin myös ketteriä ja joustavia rahoituskokeiluja, mihin hallintomallin mukaiset rahoitusvälineet eivät ole kyenneet.

Suositus: Leader-ryhmien tulee aktiivisesti kehittää kuntayhteistyötä ja ottaa kunnat tärkeiksi vaikuttavuusviestinnän kohderyhmiksi.

Suositus: Kuntarahoituksen säilyttäminen osana Leader-toiminnan rahoituspakettia on oleellinen myös jatkossa. Sen toteuttaminen 20 % tasamaksuperiaatteella Leader-ryhmän julkiseen rahoituskehikseen nähden voi edellyttää kuitenkin uudelleen harkintaa. Tuleekin pohtia kuntarahoituksen porrastamista kuntien maksukyky huomioiden.

Suositus: Viestinnän kultainen sääntö ”Koskaan ei voi tiedottaa liikaa” pätee myös suosituksena Leader-ryhmille suhteessa kuntiin. Leader-ryhmien hallitusten kunta-edustajien rooli viestinviejinä ja -tuojina omaan kuntaansa on tärkeä. Viestinnässä tarvitaan samaan aikaan useiden toimijoiden, ja niin kasvokkaisten, perinteisten kuin sosiaalisen median viestintäkanavien käyttämistä.

Hallintomallin ja periaatteiden suhde

Tällä hetkellä Leaderin hallintomalli ei täysin tue Leader-ryhmien roolia paikallisina kehittäjinä. Lisäksi Leader-ryhmien pienuus estää ryhmiä toimimasta alustana tai aktivaattorina. Toimintaympäristön muuttuessa Leader-toimintamallin inkrementaalinen piekin askelin tapahtuva uudistaminen, hienosäätö, ei riitä tukemaan tai vahvistamaan paikallista kehittämistä.

Leaderin hallintomalli tukee monien Leader-periaatteiden toteutumista, mutta Leader-periaatteiden ja hallintomallin välillä on jännitteitä. Kitkaa on havaittavissa erityisesti alueperusteisuuden, monialaisuuden ja innovatiivisuuden periaatteiden ja hallintomallin välisessä suhteessa. Merkittävä Leader-periaatteiden ja hallintomallin välisen kitkan esiintymä on Leader-ryhmien myöntämä yritysrahoitus. Yritysrahoituksen myöntäminen vahvistaa Leader-periaatteiden toteutumista, mutta ryhmien käytössä olevilla resursseilla ei aina ole mahdollista hankkia yritystukien hallinnointiin vaadittavaa osaamista.

Suositus: Leaderin hallintomallia suunniteltaessa tulee pitää ohjenuorana Leader-periaatteita. Hallinnon tulee huolehtia, että Leader-periaatteiden toteutuminen on mahdollista. Ylihallinnointia tulee välttää, erityisesti toimintarahan osalta.

Leader-ryhmien valinta on olennainen hetki hallintomallin toiminnassa. Käytettävillä valintakriteereillä on vaikutusta Leader-periaatteiden toteutumiseen koko ohjelmakaudella. Valintaa edeltävillä määritelmillä Leader-ryhmien alueperustasta sekä strategian vaatimuksista pyritään toisaalta turvaamaan Leader-periaatteiden toteutuminen että varmistamaan Leader-ryhmien elinkelpoisuus. Suomessa tuloksellisuutta käytetään myös Leader-ryhmien valinnassa, sillä valintahetkellä painoarvoa annetaan myös arvioinneille ja selvityksille aiemmasta toiminnasta. Leader-ryhmien käytössä olevat resurssit vaihtelevat kovasti. Osalla Leader-ryhmistä on runsaasti resursseja kehittyä ja kehittää, kun taas toiset selviävät juuri ja juuri pakollisista tehtävistä. Myönteisen kehityksen tukeminen vahvistaa Leader-ryhmien välistä polarisaatiota: hyvin menestyvät ryhmät suoriutuvat yhä paremmin ja heikommin menestyvät yhä heikommin.

Suositus: Leader-ryhmien valinnassa tulee miettiä, kuinka paljon painotetaan hallinnollisia vaatimuksia, ja kuinka paljon puolestaan hallinnollisilla välineillä halutaan tukea Leader-ryhmien roolia paikallisina kehittäjinä. Tällä on vaikutusta Leader-ryhmien alueperustaan.

Suositus: Leader-ryhmille tulee turvata vähimmäistasoinen taloudellinen elinkelpoisuus. Innovatiivisuuden edistäminen, verkostoituminen ja yhteistyö ovat dynaamista kehittämistoimintaa, jotka kuuluvat kaikille Leader-ryhmille sillä perusteella, että ne ovat Leader-ryhmiä. Myös Leader-ryhmien alkutilanne ja erilaisten toiminta-alueiden tarvitsevuus tulee ottaa huomioon uusien resurssien mitoituksessa. Tukea innovatiivisuuteen ja uusiin avauksiin tarvitsevat erityisesti takamatkalta ponnistavat.

Suositus: Leader-ryhmät tulee velvoittaa käyttämään koko käytössä olevaa toimintapidevalikoimaa, jotta ne voivat lunastaa roolinsa aktiivisena paikalliskehittäjänä.

Leaderin lisäarvo

Leader-ryhmät ja sidosryhmät tunnustavat Leader-ryhmien keskeisen roolin maaseutualueiden paikallisina kehittäjätoimijoina. Leader-toiminta nähdään mahdollistajana, aluekehittäjänä ja neuvojana sekä alustana ja kanavana osallistua paikalliseen kehittämiseen. Leader-toimintatapa luo omistajuutta ja juurruttaa paikallista kehittämistoimintaa. Ryhmillä on keskeinen rooli myös mobilisoinnissa eli tekojen ja toimijoiden saamisessa liikkeelle ja vipuvaikutusta paikalliseen kehittämiseen. Strategiaprosessin ja alhaalta ylös suuntautuvan toimintamallin kautta aktivoidaan ja kanavoidaan paikallisia resursseja yhdessä määriteltujen tavoitteiden toteuttamiseen.

Leader-periaatteiden lisäarvo näkyy esimerkiksi yritysryhmien kokoamisessa (verkostoituminen) sekä pienten yritysten yritystuissa (monialaisuus). Myös Leader-periaatteiden toteuttamisesta (mm. kolmikanta, alhaalta ylös -periaate) syntyy vipuvaikutusta ja sosiaalista pääomaa. Koska kaikki Leader-periaatteet eivät ole toteutuneet yhtä vahvoina eri ryhmässä, ei periaatteilta voi siten odottaa lisäarvoa samassa mitassa kaikilla alueilla.

Leader-toiminnalla katsotaan olevan myönteinen vaikutus paikalliseen yhteisöön. Sen nähdään ensisijaisesti lisäävän kiinnostusta yhteiseen hyvään ja luovan luottamusta omiin voimiin vaikuttaa asuinalueen kehittämiseen. Leaderin lisäarvo on pidemminkin poikkileikkaava kuin yksittäisiin lähteisiin palautuva. Leader-toiminnalla on vaikutuksia sekä toimija- että yhteisötasolla. Lisäarvoa syntyy sekä toimintatavasta (Leaderin periaatteet) että käytännön työstä Leader-ryhmissä. Lisäarvoa syntyy erityisesti lähituntumasta

(local social knowledge) ja paikallisten kehittäjien ja tarpeiden tuntemuksesta. Leaderit ovat paikallisen hiljaisen tiedon solmukohtia. Leader-toiminnalla on myös taloudellista lisäarvoa erityisesti pienille toimijoille, jotka saavat Leader-ryhmien kautta rahoitusta. Leader-ryhmät rahoittavat sellaisia pieniä, paikallisia yrityksiä ja kehittämistoimia, joita ei rahoitettaisi muilla keinoin.

Suositus: Ohjelmatasolla Leader-toiminnan lisäarvoa voi kasvattaa vahvistamalla erityisesti dynaamisten (kehittävien) periaatteiden toteuttamista. Ryhmien välisten erojen tasaamiseksi tulee suunnata panoksia erityisesti sinne, missä näiden periaatteiden toteuttaminen on ollut syystä tai toisesta heikkoa.

Toimintaympäristön muutos ja Leader-toimintatavan tulevaisuus

Jotta Leader-toiminnan on mahdollista kehittyä vision osoittamaan suuntaan, Leader-toiminnalle tulee osoittaa resursseja, keventää hallintoa, parantaa osaamista ja suunnata Leader-toiminnan painopisteitä uudelleen. Kaikki edellä mainitut toimenpiteet vaativat lisäksi vuoropuhelun ja yhteistyön vahvistamista Leader-ketjun sisällä.

Leader-toiminnan kehittäminen pohjautuu tulevaisuudessa erityisesti verkostoitumiseen ja innovoinnin lisäämiseen. Leader-ryhmät verkottuvat ja verkottavat nykyistä vahvemmin paikallisia ja alueellisia verkostoja. Jotta Leader-ryhmien on mahdollista lisätä paikallista innovaatiokyvykkyyttä, niiden tulee sekä kehittyä itse että pystyä kehittämään paikallista elinvoimaa uudella tavalla. Leader-ryhmien kehittyminen innovatiivisemmiksi toimijoiksi edellyttää resursointia ja osaamisen kehittämistä.

Suositus: Maa- ja metsätalousministeriön tulee tukea Leader-ryhmiä sallivammalla lainsäädännöllä siten, että ne mahdollistavat kokeiluluontoisemman rahoituksen erilaisiin hankkeisiin, mahdollisesti erillisellä toimenpiteellä. Innovatiivisten yritysten ja yritysryhmien lisäksi yhteisöjen ja uutena neljännen sektorin kokeilut tulee saada tukimahdollisuuden piiriin. Maa- ja metsätalousministeriön tulee ajaa näitä kantoja myös EU-tason toimeenpanoasetuksiin. Ruokaviraston hallinnollisten säädösten ja tulkintojen tulee olla linjassa sallivamman lainsäädännön kanssa.

Suositus: Leader-ryhmien tulee verkostoitua entistä paremmin paikallisesti ja alueellisesti sekä verkottaa toimijoita yhteisen paikallisen hyvän kehittämiseksi. Leader-ryhmien tulee laajentaa kumppanuuksiaan uusille alueille, erityisesti tietointensiivisten organisaatioiden, kuten oppilaitosten ja korkeakoulujen suuntaan.

Liitteet

Liite 1 Arvioinnin kuvaus

Arviointiprosessin kuvaus

Leader-periaatteiden ja hallintomallin arviointitehtävässä on näkemyksemme mukaan kolme kokonaisuutta (hallintomalli ja periaatteet, toiminta ja vaikutukset, sekä toimintaympäristön muutos ja Leaderin tulevaisuus), joiden keskinäistä yhteyttä kuvataan alla olevassa kuvassa (Kuva 14).



Kuva 14. Arvioinnin kokonaisuudet ja niiden keskinäiset suhteet

Arviointi aloitettiin arviointikysymysten tarkennuksilla sekä käsitteiden määrittelyllä ohjausryhmän kanssa lokakuun 2018 lopussa. Erityisesti Leader-periaatteiden operationaalisointiin käytettiin runsaasti aikaa. Yhteinen näkemys käsitteistä ja niiden aspektien mittaamisesta nähtiin kuitenkin tärkeäksi, sillä se luo perustan arvioinnin tiedonkeruulle.

Arviointi aloitettiin dokumenttianalyysillä. Vuoden 2018 lopussa ja vuoden 2019 alussa arvioitsijat havainnoivat myös Leader-työn syyspäiviä, Leader-työtä koskevia CAP-valmistelutyöpajoja sekä Leader-työn ajankohtaispäiviä tarkkailijan roolissa. Arviointiin liittyviä kyselyitä valmisteltiin alkuvuonna 2019, ja ne laitettiin/laitetaan liikkeelle asteittain. Lopputalvella 2019 aloitettiin myös haastattelut eri Leader-ketjun toimijoiden kanssa. Ensimmäisen fokusryhmähaastattelut pidettiin maaliskuun 2019 lopussa.

Leader-periaatteisiin ja hallintomalliin sekä toimintaan ja vaikutuksiin liittyvän varsinaisen tiedonkeruun on tarkoitus olla valmis kesään 2019 mennessä. Syksyllä 2019 konsortio työstää ja analysoi aineistoa yhdessä perusteellisesti. Samaan aikaan toteutetaan myös toimintaympäristön muutokseen ja Leaderin tulevaisuuteen liittyviä työpajoja, joiden

suunnittelu aloitetaan jo loppukeväästä. Loppusyksy varataan raportoinnille siten, että valmis loppuraportti luovutetaan tilaajalle 13.12.2019 mennessä.

Metodologinen lähestymistapa

Selvitys arvioinnissa käytetyistä menetelmistä

Leader-periaatteiden ja hallintomallin arviointi toteutettiin laadullisia menetelmiä käyttäen. Rahoitustiedot analysoitiin kuvailevia tilastomenetelmien avulla.

Arvioinnin lähestymistapa oli aineistolähtöinen, ja siinä oli vahva meta-analysoiva ja trianguloiva ote. Arvioinnissa käytettiin jo aikaisemmin tuotettuja analyyskejä ja tutkimuksia sekä kaiken kaikkiaan kirjallista koottua dokumentaatiota (esimerkiksi vuosiraportteja, seurantatietoja ja vastaavia) enemmän kuin viitteellisenä taustatietona. Arvioinnissa käytettiin triangulaatiota niin aineiston, menetelmien kuin arvioitsijoiden osalta.

Arvioinnin tiedonkeruun tekniikat sekä tietolähteet on kuvattu seuraavassa kappaleessa.

Tietolähteet, tietojen keruun tekniikat

Dokumentti- ja indikaattorinalyysi

Dokumenttianalyysi aloitettiin marraskuussa 2018. Dokumenttianalyysissä käytettyjä aineistoja olivat Leader-ryhmien strategiat, nettisivut ja vuosiraportit, ELY-keskusten vuosiraportit, Leader-ryhmien valintaan liittyvät dokumentit, Leader-ryhmien laatutyökäsikirjat sekä valintakriteerit. Muita dokumenttiaineistoja olivat Leaderiä koskevat CAP27-valmistelutyöpajojen materiaalit, ENRD:n Leader-kysely sekä lisäkehityksen jakamiseen liittyvät dokumentit.

Leader-ryhmien rahoitukseen liittyvä seurantatieto (myönnöt ja maksatukset alatoimenpiteittäin) sek indikaattoritieto saatiin Ruokavirastosta 30.8.2019 tilanteen mukaan.

Havainnointi

Osana arviointia on havainnoitu maa- ja metsätalousministeriön järjestämiä CAP2027-työpajoja, maa- ja metsätalousministeriön ja Suomen Kylät ry:n järjestämää Älykkäät kylät -työpajaa sekä Leader-työn ajankohtaispäiviä keväällä 2019. Havainnoimalla on saatu tietoa Leader-toiminnan ajankohtaisista asioista ja keskusteluteemoista.

Haastattelut

Haastatteluilla syvennettiin dokumenttianalyysin ja kyselyiden tiedonkeruuta. Haastatteluviksi valittiin sekä Leader-ketjun toimijoita (Leader-ryhmät, ELY-keskukset, Ruokavirasto, maa- ja metsätalousministeriö ja Suomen Kylät ry) että Leader-ketjun ulkopuolisia toimijoita (kunnat, maakuntien liitot, työ- ja elinkeinoministeriö, tutkijat, Finnvera ja seudulliset kehittämissyhtiöt). Haastattelut toteutettiin puolistrukturoituna teemahaastatteluina puhelimitse ja kasvokkain maaliskuu-marraskuussa 2019. Haastatteluja toteutettiin yhteensä 38 kappaletta. Haastatellut asiantuntijat ja haastattelukysymykset ovat [liitteessä 4](#).

Fokusryhmähaastattelut

Arviointikonsortio osallistui Leader-työn ajankohtaispäiville Seinäjoelle 27.–28.3.2019. Ajankohtaispäivien lomassa pidettiin kaksi fokusryhmähaastattelua Leader-ketjun toimijoille päivien teemaan sopivista aiheista (Leader-yritystuet ja alueen yritysten innovatiivisuus sekä yritysryhmähankkeiden edistäminen). Fokusryhmäkeskusteluihin osallistui yhteensä 16 henkilöä.

Kyselyt

Arvioinnin tiedonkeruussa toteutettiin kuusi kyselyä eri kohderyhmille kevään ja kesän 2019 aikana. Kyselyjen purut ovat [liitteessä 3](#).

Leader-ryhmien toiminnanjohtajat

Leader-ryhmien toiminnasta vastaaville osoitettu kysely oli avoinna 13.3.–22.4.2019 välisen ajan. Vastauksia saatiin 41 Manner-Suomen 54 Leader-ryhmästä, eli kyselyn vastausprosentti oli 75,9 %. Kyselyllä kartoitettiin sekä kokemuksia hallintomallista että näkemyksiä Leader-periaatteiden toteutumisesta ja oleellisuudesta, että Leader-toiminnan merkityksestä.

Leader-ryhmien hallitusten jäsenet

Leader-ryhmien hallitusten jäsenille osoitettu kysely toteutettiin 25.3.–15.4.2019 välisenä aikana. Kyselyyn saatiin yhteensä 144 vastausta. Koska kysely lähetettiin avoimella linkillä jaettavaksi Leader-ryhmien kautta, varsinaista vastausprosenttia ei ole mahdollista laskea. Voidaan kuitenkin arvioida, että noin viidennes kaikista Leader-ryhmien hallitusten jäsenistä vastasi kyselyyn. Kyselyllä kartoitettiin sekä kokemuksia hallitustyöskentelystä että näkemyksiä Leader-periaatteiden toteutumisesta ja oleellisuudesta, että Leader-toiminnan merkityksestä ja tulevaisuudennäkömistä.

ELY-keskukset

ELY-keskusten maaseutupuolen asiantuntijoille (maaseutupäälliköt, maksajat, yritystutkijat, ohjelmavastaavat, Leader-yhteyshenkilöt, maaseutu- ja kehittämisasiantuntijat) suunnattu kysely oli avoinna 2.–21.5.2019 välisenä aikana. Kysely lähetettiin 153 vastaanottajalle, joista 75 vastasi kyselyyn. Näin ollen vastausprosentti oli 49,0 %. ELY-keskusten kyselyllä kartoitettiin näkemyksiä Leader-hallintomallista, Leader-periaatteiden oleellisuudesta ja toteutumisesta sekä Leader-toiminnan tulevaisuuden roolista.

Leader-ryhmien maakunnalliset sidosryhmät

Leader-ryhmien alueellisten sidosryhmien (maakuntien liitot, 4H, ProAgria, MTK, MSL) kysely toteutettiin kahdessa osassa yhteystietojen puuttumisen vuoksi. Ensimmäiseen kyselyyn saatiin yhteystiedot Suomen kylätoiminta ry:n Leader-jaoston alueellisilta Leader-edustajilta, ja kysely oli avoinna 21.5.–10.6.2019 välisen ajan. Kysely lähetettiin 179 vastaanottajalle, joista 56 vastasi kyselyyn, vastausprosentin ollessa 31,3%. Niiltä alueilta, joilta yhteystietoja ei saatu, arvioitsijat keräsivät sidosryhmien yhteystiedot. Toinen, sisällöltään identtinen, kysely oli avoinna 11.–28.6.2019 välisen ajan. 94 vastaajalle, joista 30 vastasi kyselyyn. Näin ollen vastausprosentti oli 31,9 %. Analyysiä varten nämä kaksi kyselyä yhdistettiin. Yhteensä sidosryhmäkyselyn vastaanottajia oli siten 273 ja vastaajia 86. Kaikkiaan vastausprosentti oli siis 31,5 %.

Sidosryhmien kyselyllä kartoitettiin näkemyksiä Leader-toiminnan merkityksestä ja lisäarvosta sekä Leader-periaatteiden oleellisuudesta ja Leaderin tulevaisuudennäkymistä.

Kuntien ja kaupunkien johtoryhmät ja kehittämissyhtiöt

Kuntien ja kaupunkien johtoryhmille eli johtaville viranhaltijoille sekä kehittämissyhtiöille suunnattu toteutettiin 13.–29.5.2019 välisenä aikana. Kysely lähetettiin 1 908 vastaanottajalle, joista 144 vastasi kyselyyn. Näin ollen kyselyn vastausprosentti oli 7,55 %.

Kuntien johtoryhmien ja kehittämissyhtiöiden kyselyllä kerättiin näkemyksiä paikallisen Leader-ryhmän toimintaan ja paikalliseen kehittäjärooliin liittyen. Lisäksi kysyttiin Leader-toiminnan merkityksestä ja lisäarvosta kuntatasolla sekä näkemyksiä Leader-toiminnan tulevaisuudesta.

Kunta- ja kaupunkipäättäjät

Kunta- ja kaupunkipäättäjille suunnattu kysely toteutettiin 5.–20.8.2019 välisenä aikana. Kysely lähetettiin 566 kunnan- ja kaupunginhallitusten ja -valtuustojen puheenjohtajalle, joista 99 vastasi kyselyyn. Näin ollen kyselyn vastausprosentti oli 17,5 %.

Kunta- ja kaupunkipäättäjien kyselyllä kerättiin näkemyksiä paikallisen Leader-ryhmän toimintaan, kehittäjärooliin ja yhteistyöhön kunnan kanssa. Lisäksi kysyttiin Leader-toiminnan merkityksestä ja lisäarvosta kuntatasolla sekä näkemyksiä Leader-toiminnan tulevaisuudesta.

Liite 2 Leader-toiminnan talousarvion ja toteuman kuvaus

Rahoituskehys

Manner-Suomen maaseutuohjelmassa Leader-toimintaa tuetaan toimenpiteellä M19 (tuki yhteisölähtöiseen paikalliseen kehittämiseen). Tämä toimenpide sisältää alatoimenpiteet 19.2 (tuki yhteisölähtöisen paikallisen kehittämisstrategian mukaisten toimien täytäntöönpanoon), 19.3 (paikallisen toimintaryhmän yhteistyön valmistelu ja täytäntöönpano) ja 19.4 (tuki toimintakustannuksiin ja toiminnan edistäminen).

Leader-toimintaan on varattu ohjelmakaudella 2014–2020 yhteensä 300 miljoonaa euroa julkista rahoitusta, josta EU:n rahoitusosuus on 126 miljoonaa euroa.²⁵ Valtion osuus rahoituksesta on 114 miljoonaa euroa ja kuntien 60 miljoonaa euroa. Leader-toiminnan yksityisen rahoituksen tarve oli arvioitu 35 % kokonaisrahoituksesta eli 162 miljoonaa euroa. Leader-toiminnan kokonaisrahoitus ohjelmakaudelle on siis 462 miljoonaa euroa, josta 402 miljoonaa on osoitettu paikallisten kehittämisstrategioiden mukaisten toimien toimeenpanoon sekä paikallisen toimintaryhmän yhteistyötoimien valmisteluun ja toimeenpanoon ja 60 miljoonaa euroa ryhmien toimintarahaan.

Leader-ryhmien rahoituskehykset vaihtelevat alle neljästä miljoonasta eurosta noin 11 miljoonaan euroon. Rahoituksen jakautuminen näkyy sivulla 180 olevasta kuvasta (Kuva 15). Kuvassa on mukana vuonna 2015 osoitetut Leader-ryhmien rahoituskehykset (EU+kunta+valtio) sekä vuonna 2019 kehystarkistuksen perusteella päätetty lisäkehys. Kuntarahan jakautuminen per asukas on esitetty alempana (Kuva 17).

Myönnöt ja maksut

Leader-ryhmät ovat käyttäneet keskimäärin 86 % yritys- ja hanketuille koko ohjelmakaudelle varatusta julkisesta rahoituksesta. Varojen käyttöasteessa on kuitenkin vaihtelua ryhmien kesken. Alhaisimmillaan julkisia varoja on käytetty elokuun 2019 loppuun mennessä 59 %, enimmillään 100 %, kuten Kuva 16 näyttää.

Toimintaraha

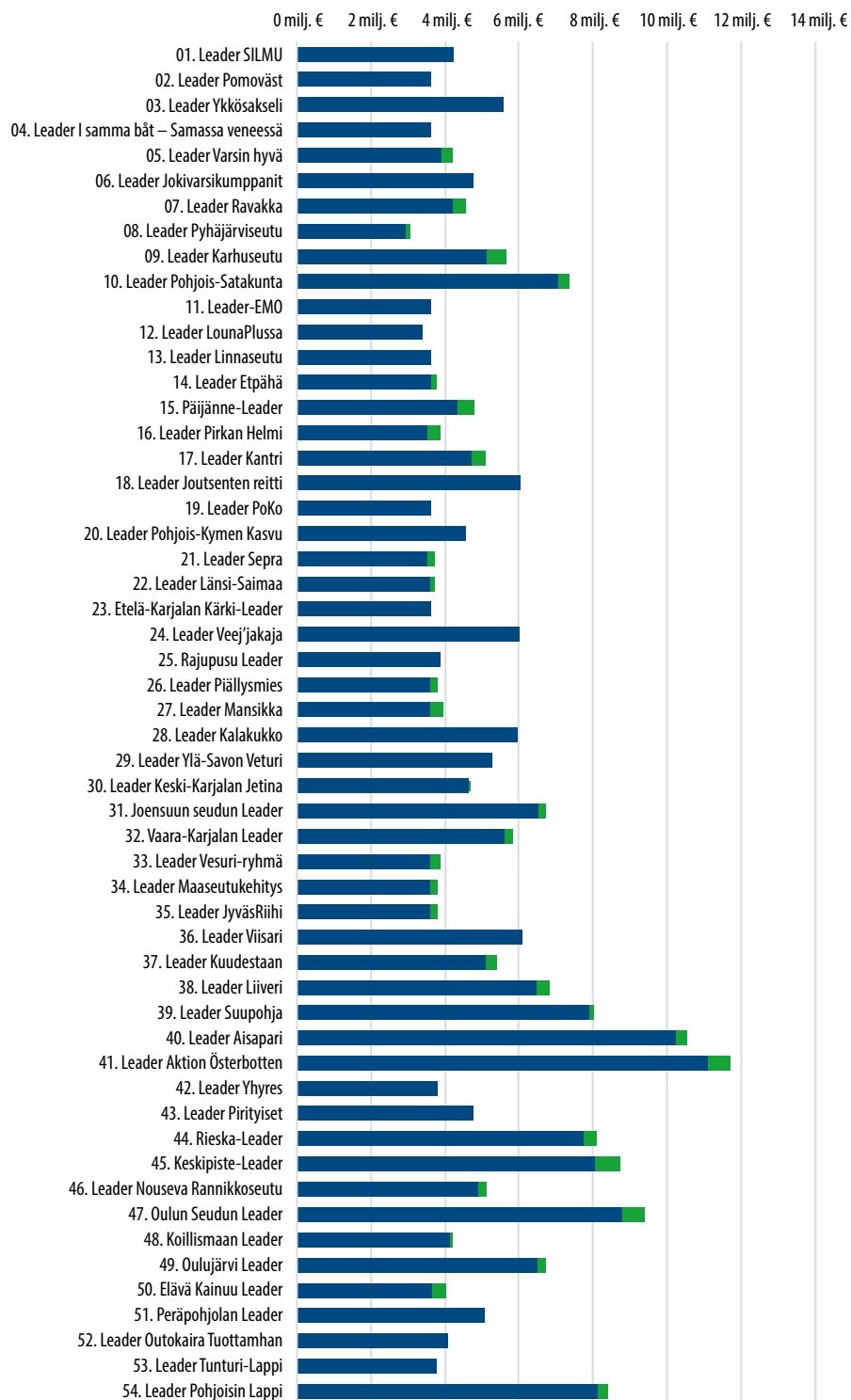
Toimintaraha myönnetään avustuksena Leader-ryhmälle toimintakustannuksiin. Nämä kustannukset sisältävät strategian hallinnoinnista ja toimeenpanosta aiheutuvat kustannukset, henkilöstökustannukset, koulutus-, tiedotus- ja viestintäkustannukset sekä strategian seurantaan ja arviointiin liittyvät kustannukset sekä vuokrat, matka- ja kokouskulut sekä toimistokulut. Manner-Suomen Leader-ryhmien toimintaraha on pääsääntöisesti

²⁵ Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma 2014–2020 (viimeinen muutos 19.3.2018), s. 728 ja 808

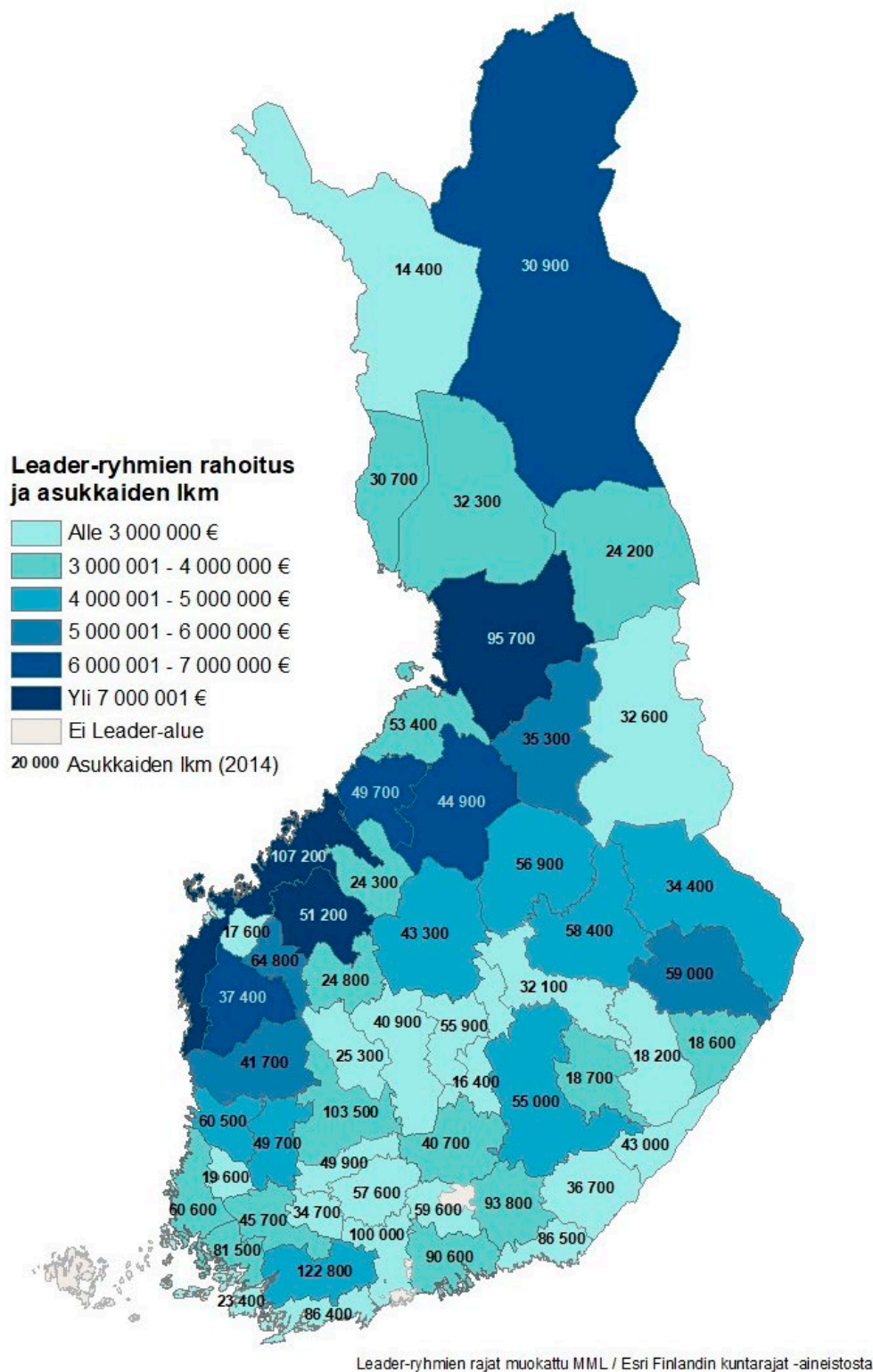
22 % julkisesta rahoituksesta, mutta sen osuutta on nostettu pienten toimintaryhmien kohdalla ja laskettu suurten toimintaryhmien osalta.

Manner-Suomen Leader-ryhmille myönnettiin ryhmien toimintarahaan vuosina 2014–2018 yhteensä 33,56 miljoonaa euroa julkista rahoitusta. Keskimäärin ryhmille on myönnetty toimintarahaa noin 620 000 euroa. Kuten kuvasta (Kuva 18) näkyy, eniten toimintarahaa on myönnetty Aktion Österbottenille, Oulun Seudun Leaderille, Aisaparille, Keskipiste-Leaderille ja Rieska-Leaderille. Pienimmät toimintarahat on myönnetty I Samma Båtille, Varsin Hyvälle, Maaseutukehitykselle ja Pirkan Helmelle.

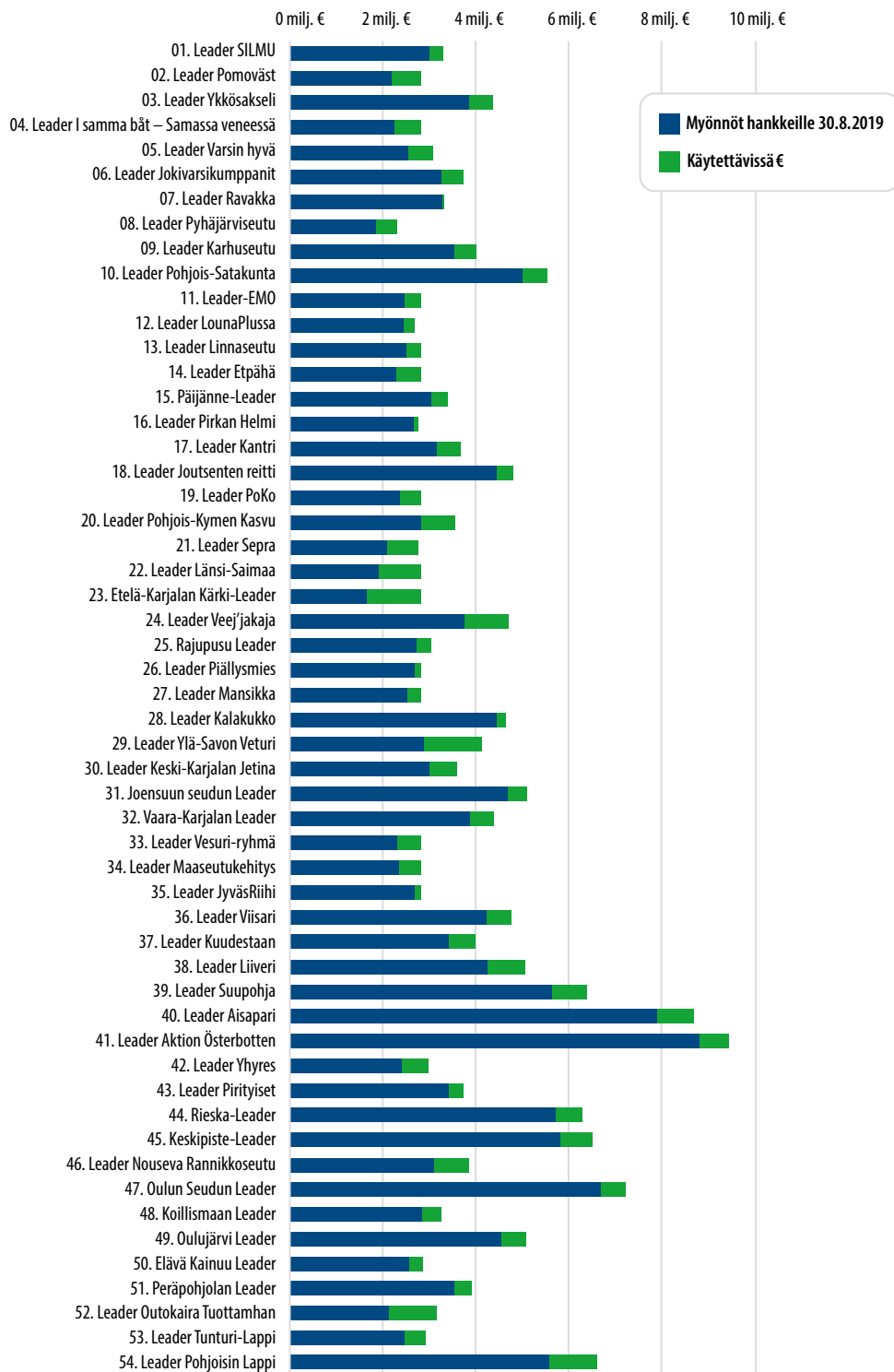
Toimintarahaa on elokuun 2019 loppuun mennessä maksettu 41,6 miljoonaa euroa eli 74 % kaikesta toimintarahasta. Toimintarahan käytön mediaani on 63 %, minimi 50 %.



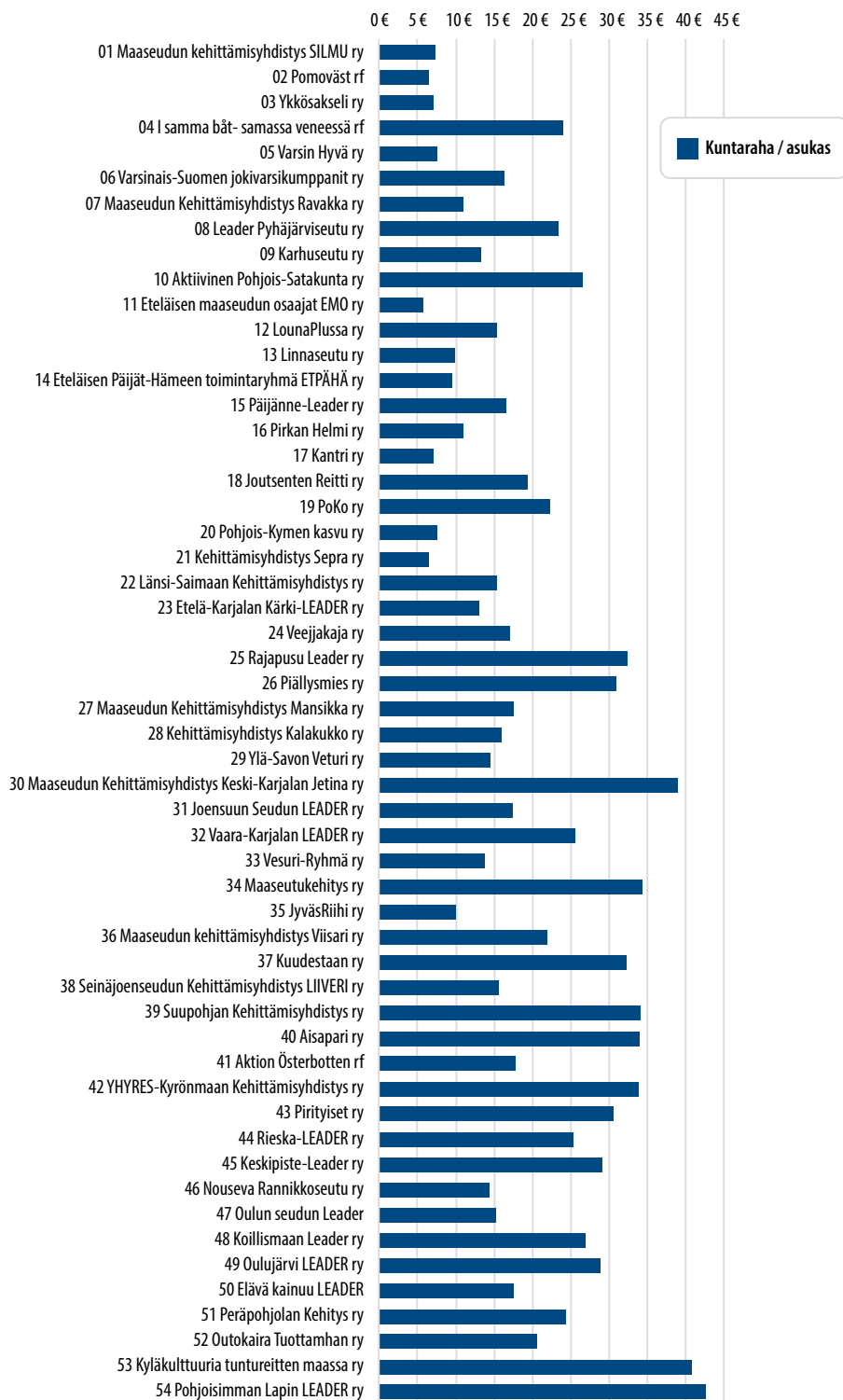
Kuva 15. Leader-ryhmien rahoituskehys (2015) ja lisäkehys (2019) (EU + valtio + kunta)



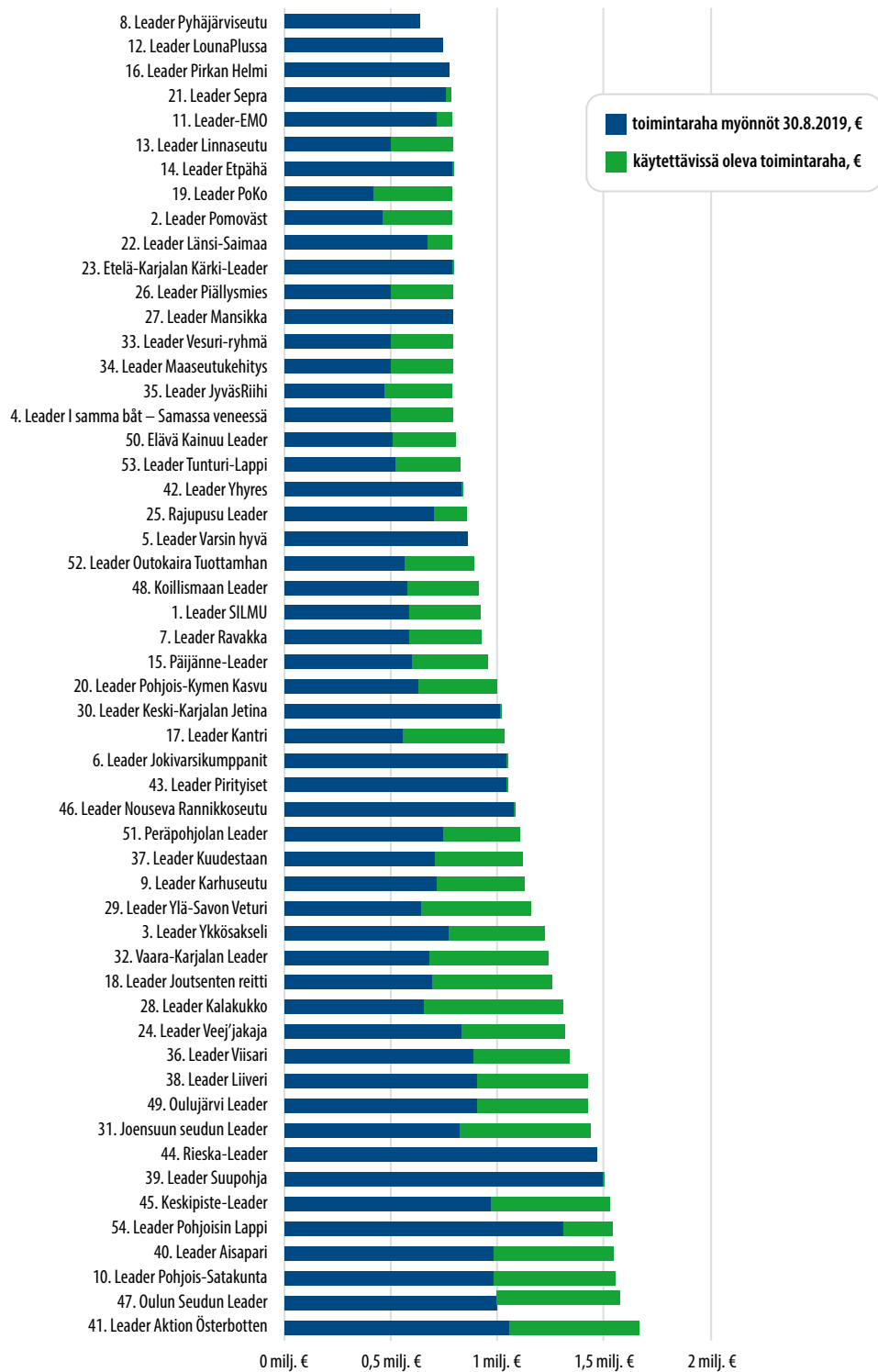
Kartta 1. Leader-ryhmien rahoitus ja asukkaiden lukumäärä



Kuva 16. Leader-ryhmien myönnöt hankkeille ja käytettävissä olevat varat (julkinen tuki, euroa)



Kuva 17. Leader-ryhmien kuntaraha per asukas (Lähde: MMM)



Kuva 18. Leader-ryhmien toimintarahen tilanne 30.8.2019

Leader-ryhmien toimintarahan tuotoksia ja tuloksia seurataan indikaattoreiden avulla. Indikaattorit liittyvät Leader-ryhmien tekemään aktivointityöhön, viestintään sekä ryhmän jäsenistöön.

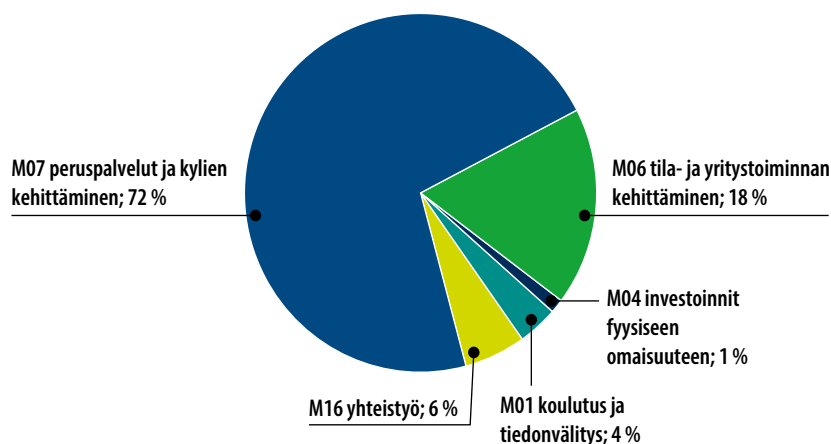
Taulukko 9. Toimintarahan indikaattorit (tilanne 30.8.2019)

	Tavoite, yhteensä	Toteuma 30.8.2019, yhteensä	Toteuma % tavoitteesta
Aktivointi			
Ryhmän itse järjestämät tilaisuudet, kpl	6 380	2 487	39 %
Ryhmän itse järjestämät tilaisuudet, osallistujat miehet yhteensä	34 361	19 056	55 %
Ryhmän itse järjestämät tilaisuudet, osallistujat naiset yhteensä	38 293	23 255	61 %
Aktivointitilaisuuksiin osallistuneiden määrä yht.	1 482 721	1 286 056	87 %
Aktivointitilaisuuksiin osallistuneiden määrä, Miehet	679 279	586 472	86 %
Aktivointitilaisuuksiin osallistuneiden määrä, Naiset	738 411	666 510	90 %
Osallistuminen muiden järjestämiin tilaisuuksiin, joissa on tiedotettu ja aktivoitu potentiaalisia paikallisen kehittämissstrategian toteuttajia, kpl	7 246	2 332	32 %
Muiden järjestämiin tilaisuuksiin, joissa on tiedotettu ja aktivoitu potentiaalisia paikallisen kehittämissstrategian toteuttajia, osallistuneet miehet yhteensä	41 570	55 286	133 %
Muiden järjestämiin tilaisuuksiin, joissa on tiedotettu ja aktivoitu potentiaalisia paikallisen kehittämissstrategian toteuttajia, osallistuneet naiset yhteensä	43 072	60 867	141 %
Hakijat, jotka eivät aiemmin ole hakeneet tukea Leader-ryhmältä, kpl	8 166	3 410	42 %
Uusien toimijoiden määrä	1 615	942	58 %
Tuetussa hankkeessa tehdyt talkootyötunnit	3 267 223,62	1 528 863,54	47 %
• joista yli tavoitetason olevat talkootyötunnit	109 428,67	413 722,66	378 %
Viestintä			
Julkaistun materiaalin (sis. verkkojulkaisut) lukumäärä	18 798	6 459	34 %
Leader-hankkeista ja Leader-ryhmän työstä kertovat lehtiartikkelit, kpl	35 280	14 591	41 %
Seuraajat sosiaalisessa mediassa	102 462	75 110	73 %
Verkkosivujen vierailumäärät	1 509 857	2 733 122	181 %
Verkostointi			
Toimintaryhmän uudet yhteistyökumppanit, joiden kanssa ei aiemmin ole tehty yhteistyötä, kpl	2 219	1 274	57 %
Muille rahoittajille siirretyt hankkeet, kpl	2 461	1 183	48 %
Ryhmä			
Leader-ryhmän jäsenmäärä, (maksavat), miehet, yhteensä	9 480	5 740	61 %
Leader-ryhmän jäsenmäärä, (maksavat), naiset yhteensä	10 002	5 438	54 %
Leader-ryhmän jäsenmäärä, (maksavat), organisaatiot yhteensä	10 994	8 396	76 %
Leader-ryhmän jäsenmäärä, miehet, yhteensä	20 081	13 817	69 %
Leader-ryhmän jäsenmäärä, naiset yhteensä	21 407	13 834	65 %
Leader-ryhmän jäsenmäärä, organisaatiot yhteensä	16 011	12 276	77 %
Leader-työstä tehdyt arvioinnit, selvitykset, yms. kpl	883	124,5	14 %

	Tavoite, yhteensä	Toteuma 30.8.2019, yhteensä	Toteuma % tavoitteesta
Toimenpiteiden määrä	3 308	1 862	56 %
Toimintarahalla työllistyvät miehet alle 29 v., htv	10,02	1,38	14 %
Toimintarahalla työllistyvät miehet, yli 29 v., htv	113,06	62,74	55 %
Toimintarahalla työllistyvät naiset alle 29 v., htv	38,3	6,37	17 %
Toimintarahalla työllistyvät naiset, yli 29 v., htv	628,66	332,49	53 %

Myönnöt ja maksut toimenpiteittäin

Elokuun 2019 loppuun mennessä Leader-toimintaan oli myönnetty yhteensä 229,6 miljoonaa euroa julkista tukea. Leader-ryhmien toimintarahana oli myönnetty noin 41,6 miljoonaa euroa. Leader-ryhmät ovat tukeneet paikallisia yrityksiä ja kehittämishankkeita 188 miljoonalla eurolla. Suurin osa tuesta eli noin 134,5 miljoonaa euroa oli myönnetty toimenpiteen M07 (peruspalvelut ja kylien kehittäminen) alaisille hankkeille, kun taas toimenpiteen M06 alaiseen tila- ja yritystoiminnan kehittämiseen oli myönnetty noin 33,6 miljoonaa euroa. Yhteistyötoimenpiteeseen oli osoitettu noin 10,6 miljoonaa euroa, koulutukseen ja tiedonvälitykseen noin 6,9 miljoonaa ja investointeihin noin 2,34 miljoonaa euroa.



Kuva 19. Leader-toiminnalle myönnetyt varat toimenpiteittäin 2014–elokuu 2019

Koulutus ja tiedonvälitys M01

Toimenpiteessä toteutetaan hankkeita, jotka parantavat maaseutuyrittämiseen ja sen uudistamiseen liittyvää ammattitaitoa ja osaamista. Hankkeilla lisätään myös alueen yrittäjien ja toimijoiden tietämystä ja valmiutta yhteistyöhön ja uusiin kehittämistoimenpiteisiin. Leader-toimintatavan kautta lisätään erityisesti maaseudun yrittäjien ja asukkaiden tietoisuutta ja osaamista mm. energiatehokkuuteen, tietotekniikan ja etäyhteyksien hyödyntämiseen, paikallisvaikuttamisen mahdollisuuksiin ja yrittämiseen liittyen.

Tavoitteena on yhdistysten, kolmannen sektorin toimijoiden sekä maaseudun asukkaiden osaamisen lisääminen.

Taulukko 10. Koulutus- ja tiedonvälityshankkeet, Leader-ryhmien myönnöt (kpl, €)

	Kpl	Julkinen tuki yht.	Kunnan suora rahoitus	Yksityinen rahoitus
1.1 Ammatillinen koulutus ja tietojen hankkiminen	42	1 809 668,55	12 142	0
1.2 Tiedonvälitys ja esittelytoimet	62	5 079 804,64	113 976,4	0
Yhteensä	104	6 889 473,19	126 118,4	0

42 Leader-ryhmää ovat tukeneet yhteensä 104 koulutus- ja tiedonvälityshanketta yhteensä 6,9 miljoonalla eurolla (julkinen tuki). 74 % myönnetystä julkisesta tuesta on alatoimenpiteelle 1.2 tiedonvälitys ja esittelytoimet. Eniten hankkeita toimenpiteen 1 alla ovat rahoittaneet Aisapari (10) ja Aktion Österbotten (8).

Elokuun 2019 loppuun mennessä Leader-ryhmien rahoittamien koulutukseen ja tiedonvälitykseen liittyvien hankkeiden EU- ja valtion rahoitusten maksatuksia oli tehty 85 kappaletta, yhteensä 3,0 miljoonaa euroa eli noin 43 % sidonnoista.

Investoinnit fyysiseen omaisuuteen M04

Tuettavien toimien avulla luodaan edellytyksiä maatalouden alkutuotannon luonnonmukaisesti tai tavanomaisesti tuotettujen tuotteiden jalostuksen ja kaupan pitämisen kehittymiselle ja kasvulle sekä resurssitehokkuuden parantumiselle (esimerkiksi raaka-aineiden tehokas hyödyntäminen, vesihuolto ja energian- ja vedenkäytön tehostaminen tai säästötoimet). Tuen kohdentamisessa pääpaino on kasvavissa ja kehittyvissä yrityksissä, jalostusyritysten ja alkutuottajien välisessä yhteistyössä sekä innovatiivisten ja kilpailukykyisten tuotteiden kehittämisessä. Investointituki on tarkoitettu alkavan tai toimivan yrityksen aineellisen tai aineettoman alku- ja laajennusinvestoinnin rahoittamiseen.

Leader-ryhmien kautta tuetaan alatoimenpidettä 4.2 Maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden jalostus, markkinoille saattaminen ja kehittäminen.

Taulukko 11. Investointituki, Leader-ryhmien myönnöt (kpl, €)

	Kpl	Julkinen tuki yht.	Kunnan suora rahoitus	Yksityinen rahoitus
4.2 Elintarvikkeiden valmistus	109	2366550	0	5460940
Yhteensä	109	2366550	0	5460940

37 Leader-ryhmää ovat tukeneet yhteensä 109 investointitoimenpidettä noin 2,4 miljoonalla eurolla. Eniten hankkeita toimenpiteen 4 alla on rahoittanut Yhyres (7), Leader Suupohja (7) ja Pohjoisimman Lapin Leader (6).

Elokuun 2019 loppuun mennessä Leader-ryhmien rahoittamien investointukien julkisen tuen maksatuksia oli tehty 79 kappaletta, yhteensä 1,3 miljoonaa euroa eli noin 54 % myönnetystä julkisesta rahoituksesta.

Tila- ja yritystoiminnan kehittäminen M06

Perustamistuella tuettavien toimien avulla lisätään maaseutualueiden elinvoimaisuutta luomalla edellytyksiä uusien yritysten perustamiselle ja toimivien yritysten uusiutumiselle sekä innovatiivisille kokeiluille. Perustamistukea suunnataan perustamisvaiheessa oleville uusille yrityksille sekä yrityksille, jotka tuovat markkinoille uuden tuotteen tai palvelun tai muutoin uudistavat toimintaansa. Perustamistukea myönnetään ensisijaisesti aloittavan yrittäjän ensimmäisen uuden yrityksen perustamiseen. Perustamistukea voidaan myöntää myös tuotannollista tai palveluliiketoimintaa jo harjoittavan toimivan yrityksen kilpailukykyä, kannattavuutta ja tuottavuutta parantaviin, laadultaan ja laajuudeltaan merkittäviin lisäarvoa tuottaviin kehittämis- ja innovaatiotoimenpiteisiin, kansainvälistymiseen ja osamispääoman lisäämiseen yrityksessä sekä näiden toimien suunnitteluun.

Leader-ryhmien kautta tuetaan alatoimenpidettä 6.2 Yrityksen perustamistuki maatalouden ulkopuoliseen yritystoimintaan maaseutualueilla ja 6.4 Investoinnit maatalouden ulkopuolisen yritystoiminnan perustamiseen ja kehittämiseen.

Taulukko 12. Tila- ja yritystoiminnan kehittämistuki, Leader-ryhmien myönnöt (kpl, €)

	Kpl	Julkinen tuki yht.	Kunnan suora rahoitus	Yksityinen rahoitus
6.2 Yrityksen perustamistuki maatalouden ulkopuoliseen yritystoimintaan	319	4999901	0	0
6.4 Investoinnit maatalouden ulkopuolisen yritystoiminnan perustamiseen ja kehittämiseen	1507	28615978	0	81614574
Yhteensä	1826	33615879	0	81614574

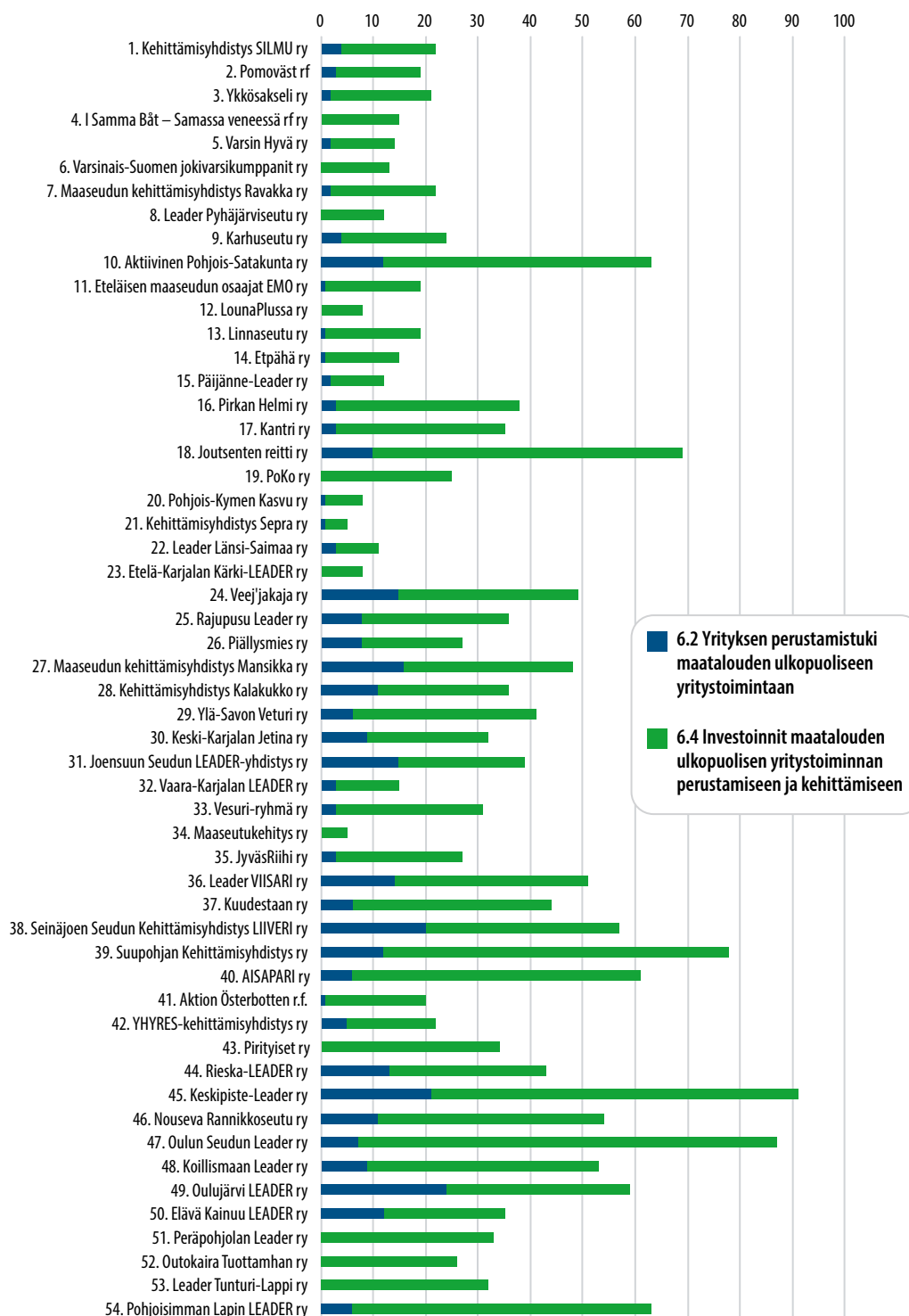
54 Leader-ryhmää ovat tukeneet yhteensä 1 826 tila- ja yritystoiminnan kehittämishanketta. Perustamistukea (alatoimenpide 6.2) on tukenut 34 ryhmää. Kaikki ryhmät ovat myöntäneet investointitukea. Eniten hankkeita toimenpiteen 6 alla on rahoittanut Keskipiste-Leader (91), Oulun Seudun Leader (87), Suupohjan Kehittämisyhdistys (71) ja Joutsenten Reitti (69).

Elokuun 2019 loppuun mennessä Leader-ryhmien rahoittamien tila- ja yritystoiminnan tukien maksatuksia oli tehty 1 378 kappaletta, yhteensä 20,0 miljoonaa euroa eli noin 60 % sidonnoista.

Ruokaviraston Hyrrä-tietokannan 30.8.2019 tilanteen mukaan 964 yrityshankkeen tulok-sena oli syntynyt muun muassa 3 593 työpaikkaa.

Taulukko 13. Yritystukien indikaattorit (tilanne 30.8.2019)

Indikaattori	Toteuma
Elinkeinotoiminnan tulos, euro	35 006 806
Liikevaihto, euro	378 021 460
Työpaikat, kpl	3 593
• Työpaikat, Miehet 29 v. tai yli, kpl	1 791
• Työpaikat, Miehet alle 29 v., kpl	586
• Työpaikat, Naiset 29 v. tai yli, kpl	868
• Työpaikat, Naiset alle 29 v., kpl	349
Ympärivuotiset vuodepaikat, kpl	2 514
Kausikäytössä olevat vuodepaikat, kpl	2 712
Majoitusvuorokaudet, kpl	194 551
Matkailutuotteet/palvelut, kpl	22 760
Ohjelmapalveluiden asiakasvuorokausia, kpl	39 261
Ohjelmapalveluiden vierailijoita, kpl	255 151



Kuva 20. Leader-ryhmien rahoittamat tila- ja yritystoiminnan kehittämishankkeet (kpl)

Peruspalvelut ja kylien kunnostus maaseutualueilla M07

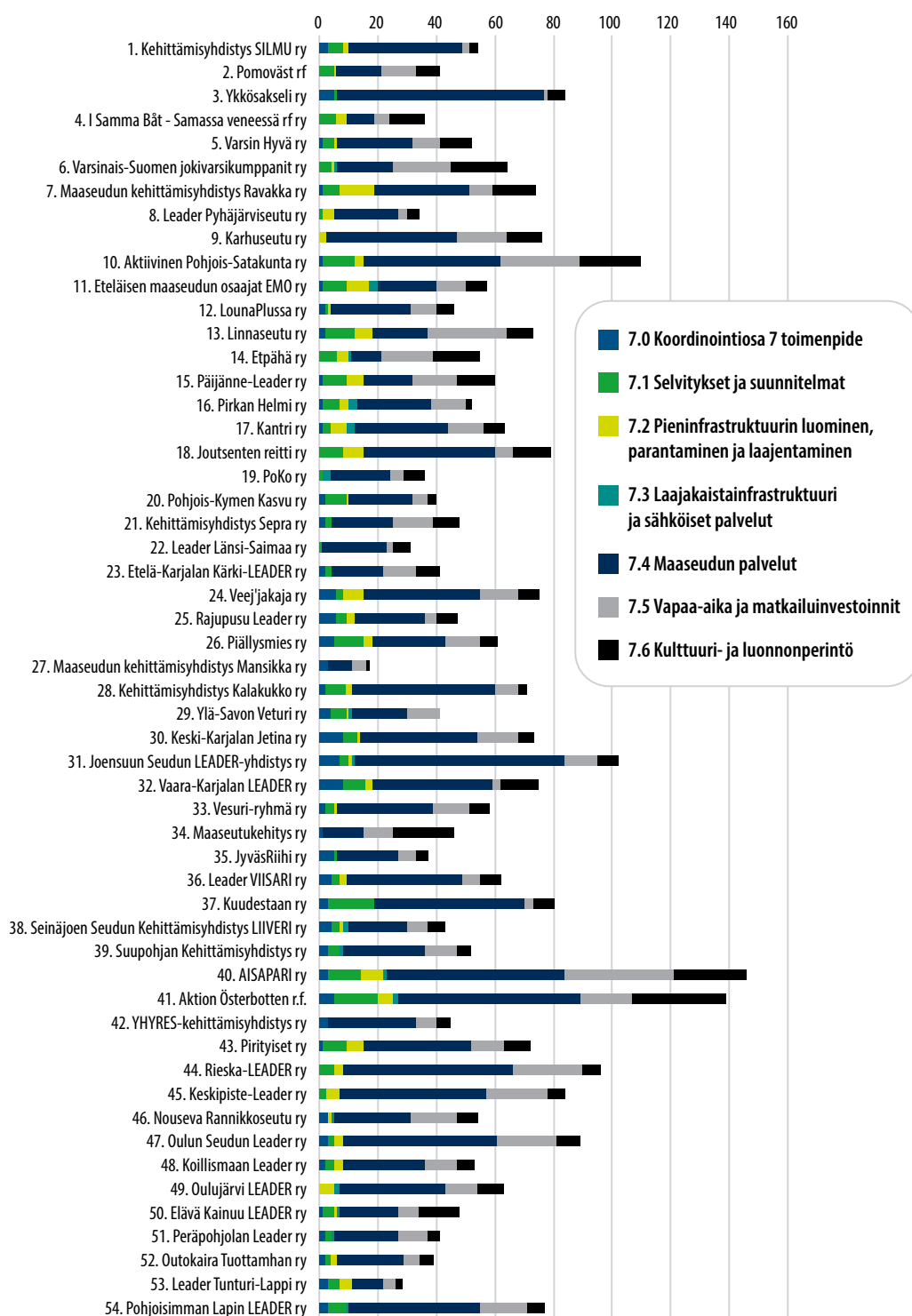
Toimenpiteen tavoitteena on lisätä maaseutualueiden kestävyttä ja elinvoimaisuutta. Tavoitteena on parantaa maaseudulla toimivien palvelujen saatavuutta ja saavutettavuutta (mukaan lukien kulttuuri- ja vapaa-ajanpalvelut, yritysten palvelut ja valmiudet tietoyhteiskunnan hyödyntämiseen), lisätä asuinympäristön ekologisuutta ja turvallisuutta, parantaa maaseudun infrastruktuuria sekä kehittää kylien yhteisöllisyyttä, osallisuutta ja vaikuttamisen mahdollisuuksia. Toimenpiteessä toteutetaan hankkeita, joilla aktivoidaan, suunnitellaan, selvitetään tai kehitetään maaseudun palveluita ottaen huomioon eri väestö- ja toimijaryhmät.

Taulukko 14. Peruspalvelut ja kylien kehittäminen, Leader-ryhmien myönnöt (kpl, €)

	Kpl	Julkinen tuki yht.	Kunnan suora rahoitus	Yksityinen rahoitus
7.0 Koordinointiosa 7 toimenpide	127	2 185 606	10 578,77	0
7.1 Selvitykset ja suunnitelmat	243	8 343 461	199 254,59	1 509 175,21
7.2 Pieninfrastruktuurin luominen, parantaminen ja laajentaminen	140	4 630 563	157 685,12	2 977 485,53
7.3 Laajakaistainfrastruktuuri ja sähköiset palvelut	28	1 969 328	92 184,55	614 644,24
7.4 Maaseudun palvelut	1 711	77 896 035	1 599 879,6	30 870 030,08
7.5 Vapaa-aika ja matkailuinvestoinnit	604	20 613 759	1 625 799,1	12 468 308,68
7.6 Kulttuuri- ja luonnonperintö	467	18 820 380	295 659,24	6 511 654,87
Yhteensä	2 853	1,2E+08	3685382	48 439 644

Leader-ryhmät ovat tukeneet yhteensä 2853 peruspalveluihin ja kylien kehittämiseen liittyvää hanketta, joista 127 oli teemahankkeen koordinointiin liittyviä. 67 % myönnetystä julkisesta tuesta on alatoimenpiteelle 7.4 maaseudun palvelut, 18 % alatoimenpiteelle 7.5 vapaa-aika ja matkailuinvestoinnit ja 16 % alatoimenpiteelle 7.6 kulttuuri ja luonnonperintö. Eniten hankkeita toimenpiteen 7 alla ovat rahoittaneet Aisapari ja Aktion Österbotten.

Elokuun 2019 loppuun mennessä Leader-ryhmien rahoittamien peruspalveluihin ja kylien kehittämiseen liittyvien hankkeiden julkisten varojen maksatuksia oli tehty 2 475 kappaletta, yhteensä 138,3 miljoonaa euroa.



Kuva 21. Leader-ryhmien rahoittamat peruspalvelu- ja kylien kehittämishankkeet (kpl)

Yhteistyö M16

Toimenpiteessä tuetaan toimialasta riippumatta maaseudun kehityksen ja ohjelman kaikkien kohdealueiden kannalta merkittävien uusien klustereiden ja yhteistyöhankkeiden perustamista, yhteistyöryhmien kehittämishankkeiden toteuttamista sekä maaseudun innovaatioryhmien toimintaa maa- ja metsätalouden innovaation kehittämiseksi ja käyttöön saattamiseksi.

Taulukko 15. Yhteistyöhankkeet, Leader-ryhmien myönnöt (kpl, €)

	kpl	Julkinen tuki yht.	Kunnan suora rahoitus hankkeeseen	Yksityinen rahoitus
16.10 Muut yhteistyöhankkeet	89	5 536 466	134 652	631 395
16.2 Uusien tuotteiden ja menetelmien kehittäminen	15	590 766	8 861	162 160
16.3 Mikroyritysten yhteistyö	81	36 459 366	27 539	978 006
16.4 Elintarvikkeiden lyhyet toimitusketjut	5	170 244	0	52 959
16.5 Energian säästöä ja ympäristön tilaa parantavat menetelmät	6	216 309	0	36 040
16.6 Biomassan tuotanto- ja jakeluketjut	6	333 819	0	72 981
16.9 Hyvinvointimaatilojen kehittäminen	1	133 000	0	57 000
Yhteensä	203	10 626 541	171 052	1 990 541

44 ryhmän alueella on myönnetty rahoitusta yhteensä 203 yhteistyöhankkeelle elokuun 2019 loppuun mennessä. 52 % myönnetystä julkisesta tuesta on alatoimenpiteelle 16.10 muut yhteistyöhankkeet ja 34 % alatoimenpiteelle 16.3 mikroyritysten yhteistyö. Eniten yhteistyötoimenpiteitä ovat rahoittaneet Pohjoisimman Lapin Leader (17), Rieska-Leader (12) ja Liiveri (12).

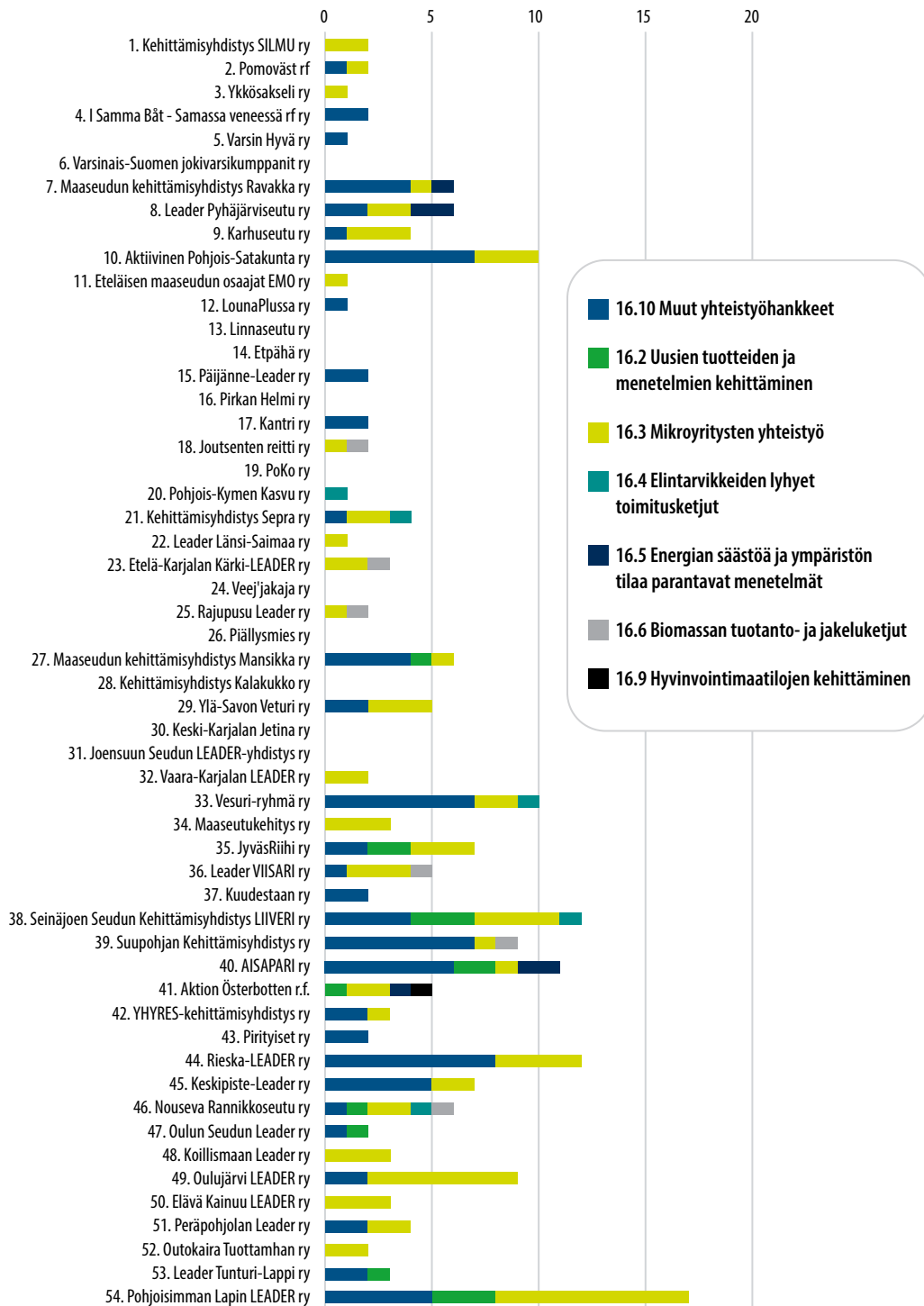
Yhteistyöhankkeiden tukitasot vaihtelevat 60–100% välillä, riippuen hankkeen kohde-ryhmästä ja aktiviteeteistä.²⁶ Leader-ryhmät ovat rahoittaneet sekä määrällisesti (76 kpl) että rahallisesti eniten 100 % tukitason hankkeita. Näitä eniten ovat rahoittaneet Liiveri (6), Vesuri (6) ja Leader Suupohja (6). Seuraavaksi eniten on rahoitettu yritysryhmän kehittämishankkeita (76 kpl). Eniten yritysryhmähankkeita ovat rahoittaneet Rieska-Leader (7), Aisapari (5), Pohjoisimman Lapin Leader (5) ja Oulujärvi-Leader (5).

²⁶ Ruokavirasto, Yritysten yhteistyöhankkeet ja yritysryhmät <https://www.ruokavirasto.fi/yritykset/Yritystuett/maaseudun-yritystuett/yritysten-yhteistyohankkeet-ja-yritysryhmat/>

Taulukko 16. Yhteistyöhankkeet tukitasoittain (kpl, euro)

	Kpl	Julkinen tuki yhteensä
Tiedonhankintahanke, teollinen tutkimus (tuki 80 %)	41	2 372 091
Tuotteiden, palveluiden ja prosessien kehittämishanke, kokeellinen kehittäminen (tuki 60 %)	7	287 444
Valtiontukea sisältämätön hanke (100 %)	79	5 236 927
Yritysryhmän kehittämishanke (75 %)	76	2 730 078
Yhteensä	203	10 626 541

Elokuun 2019 loppuun mennessä Leader-ryhmien rahoittamien yhteistyötoimenpiteiden julkisten varojen maksatuksia oli tehty 145 kappaletta, yhteensä 5,1 miljoonaa euroa.



Kuva 22. Leader-ryhmien rahoittamat yhteistyöhankkeet (kpl)

Myönnöt & maksut hanketyypeittäin

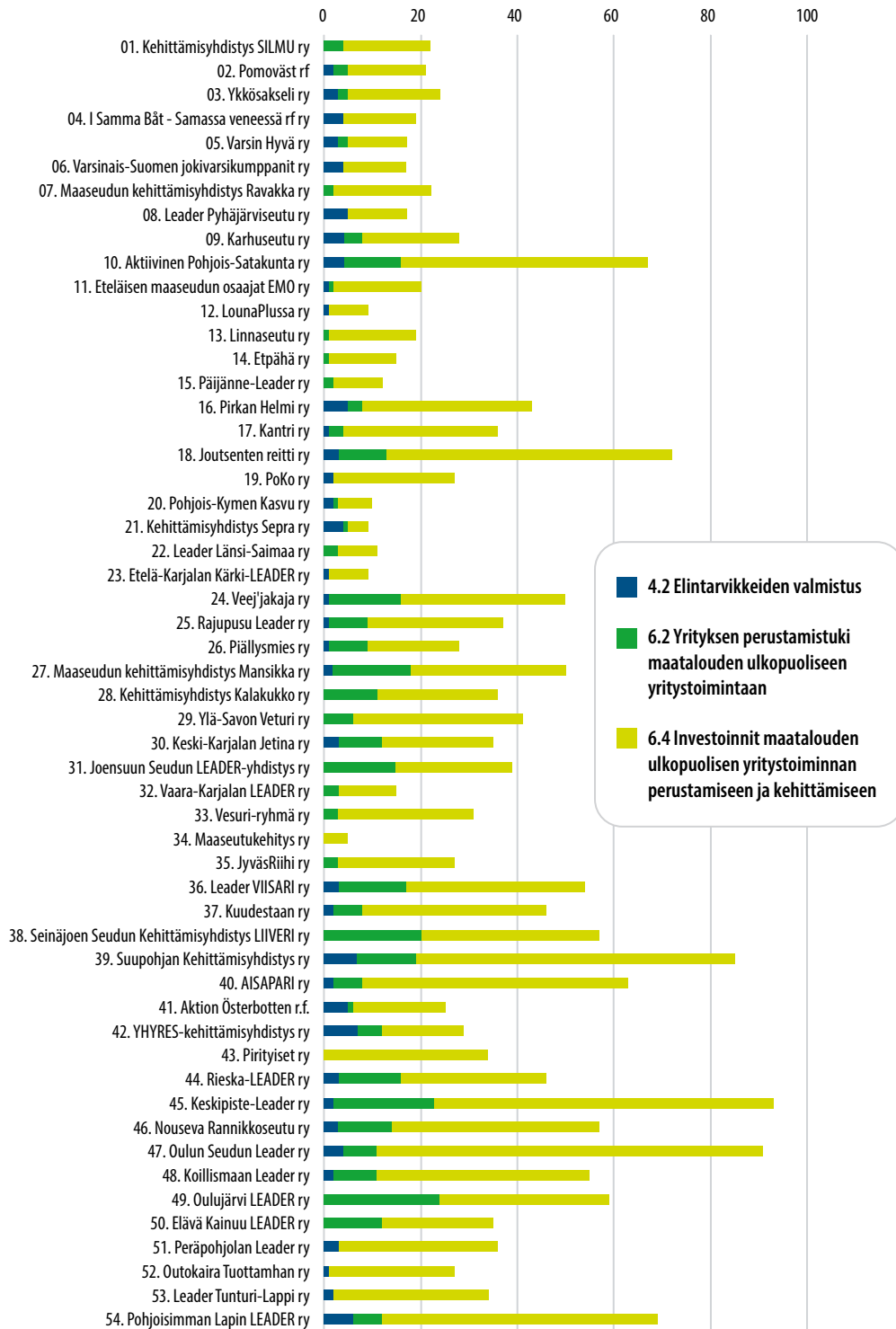
Yritystuet 4.2, 6.2 ja 6.4

Elokuun 2019 loppuun mennessä Leader-ryhmien kautta oli myönnetty yritystukea yhteensä 109 kertaa elintarvikkeiden valmistukseen (M04.2), 319 kappaletta yrityksen perustamistukea (M06.2) ja 1 507 kappaletta investointitukea maatalouden ulkopuoliseen yritystoimintaan (M06.4). Kaikista yritystuista elintarvikkeiden valmistukseen myönnettiin 7 %, yritysten perustamiseen 14 % ja investointitukea 80 %. Elintarvikkeiden valmistukseen on maksettu julkista tukea elokuun 2019 loppuun mennessä yhteensä noin 1,3 miljoonaa euroa ja muuhun yritystoimintaan noin 20,0 miljoonaa euroa. Yhteensä tukia on maksettu noin 21,3 miljoonaa euroa.

Eniten tukea elintarvikkeiden valmistukseen (ks. [Taulukko 17](#)) on myönnetty Pohjois-Pohjanmaan (14) ja Satakunnan (13) ELY-keskusten alueella. Huomattavasti eniten yritysten perustamistukea on myönnetty Pohjois-Pohjanmaalla (61), jonka lisäksi sitä on myönnetty paljon Etelä-Pohjanmaan (44), Kainuun (36) ja Etelä-Savon ELY-alueilla (31). Investointitukea on myönnetty eniten Pohjois-Pohjanmaan (267), Etelä-Pohjanmaan (196) ja Pirkanmaan (151) ja Lapin (148) ELY-keskusten alueelta.

Taulukko 17. Yritystukien (4.2, 6.2 ja 6.4) myönnöt (kpl)

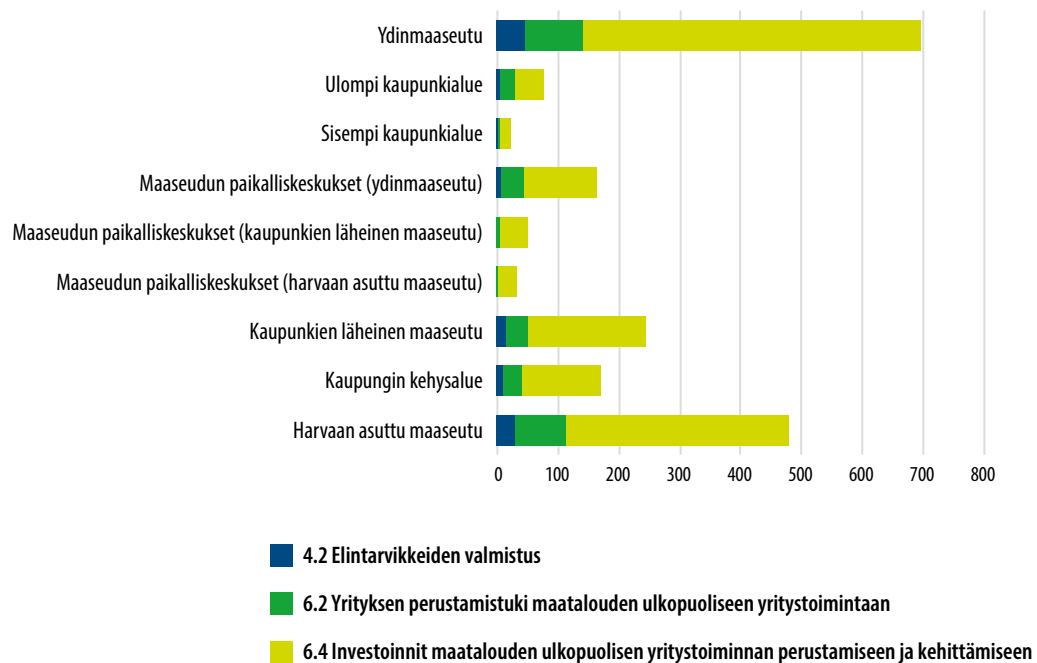
	M04.2 Elintarvikkeiden valmistus	M06.2 Yrityksen perustamistuki maatalouden ulkopuoliseen yritystoimintaan	M06.4 Investoinnit maatalouden ulkopuolisen yritystoiminnan perustamiseen ja kehittämiseen	Yhteensä
Etelä-Pohjanmaa	11	44	196	251
Etelä-Savo	3	31	81	115
Häme	2	5	68	75
Kaakkois-Suomi	7	5	27	39
Kainuu		36	58	94
Keski-Suomi	3	20	94	117
Lappi	12	6	148	166
Pirkanmaa	11	16	151	178
Pohjanmaa	12	6	70	88
Pohjois-Karjala	3	27	59	89
Pohjois-Pohjanmaa	14	61	267	342
Pohjois-Savo	2	33	92	127
Satakunta	13	18	103	134
Uusimaa	5	9	53	67
Varsinais-Suomi	11	2	40	53
Yhteensä	109	319	1 507	1 935



Kuva 23. Leader-ryhmien myöntämät yritystuet (kpl)

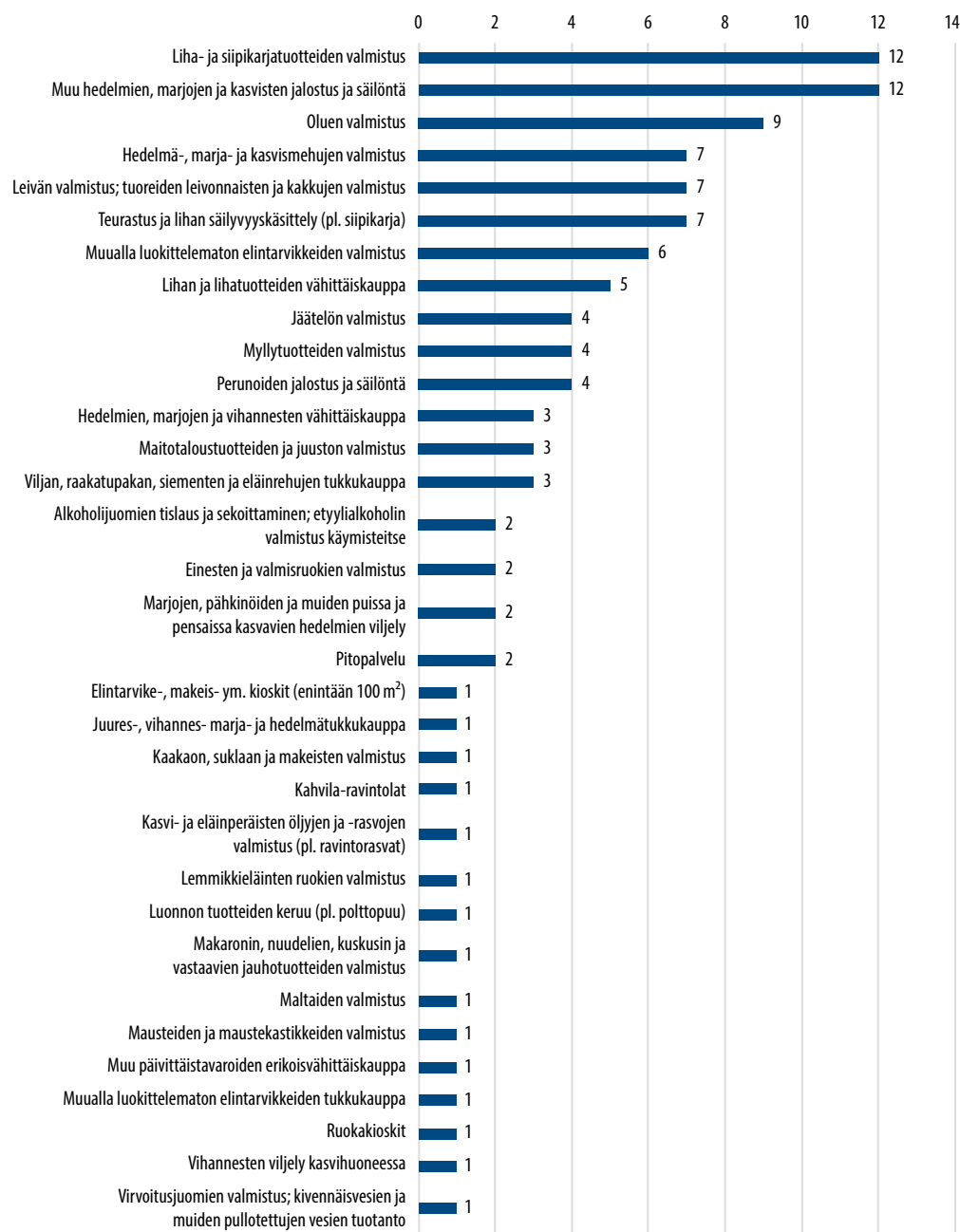
Kaikkien Leader-ryhmien alueella on myönnetty rahoitusta yhteensä 1 935 yritystukea elokuun 2019 loppuun mennessä. 80 % myönnetystä julkisesta tuesta on alatoimenpiteelle 6.4 Investoinnit maatalouden ulkopuolisen yritystoiminnan perustamiseen ja kehittämiseen, 14 % alatoimenpiteelle 6.2 Yrityksen perustamistuki maatalouden ulkopuoliseen yritystoimintaan ja 7 % alatoimenpiteeseen 4.2 Elintarvikkeiden valmistus. Eniten yritystukia ovat rahoittaneet Pohjoisimman Keskipiste-Leader (93), Oulun seudun Leader (91) ja Leader Suupohja (85).

Eniten tukea elintarvikkeiden valmistukseen on myönnetty ydinmaaseudulle (41 %) ja harvaan asutulle maaseudulle (27 %) (ks. Kuva 24). 30 % perustamistuesta on myönnetty ydinmaaseudulle, 26 % harvaan asutulle maaseudulle ja 11 % kaupunkien läheiselle maaseudulle (ks. Kuva 24). Investointitukea on myönnetty eniten ydinmaaseudulle (37 %), harvaan asutulle maaseudulle (24 %) ja kaupunkien läheiselle maaseudulle (13 %).



Kuva 24. Leader-ryhmien myöntämät yritystuet aluetyypeittäin (kpl)

Määrällisesti eniten yritystukea elintarvikealan valmistukseen on elokuun 2019 loppuun mennessä myönnetty liha- ja siipikarjatuotteiden valmistukseen, hedelmien, marjojen ja kasvien jalostukseen, sekä oluen valmistukseen (Kuva 25).



Kuva 25. Tuen elintarvikkeiden valmistukseen (4.2) myönnot toimialoittain

Määrällisesti eniten yritysten perustamistukea on elokuun 2019 loppuun mennessä myönnetty varauspalveluihin, tuotteiden valmistukseen, huonekalujen valmistukseen, ohjelmistosuunnitteluun sekä liikkeenjohdon konsultointiin.

Investointitukea on myönnetty määrällisesti eniten matkailupalveluihin (varauspalvelut, matkaoppaiden palvelut), moottoriajoneuvojen huoltoon, matkailuliiketoimintaan sekä metallituotteiden valmistukseen ([Kuva 27](#)).



Kuva 26. Myönnettyjen perustamistukien (6.2) tärkeimmät toimialat (TOL2008)



Kuva 27. Myönnettyjen investointituen (6.4) tärkeimmät toimialat (TOL2008)

Hanketuet

Elokuun 2019 loppuun mennessä Leader-ryhmien kautta oli myönnetty tukea yhteensä 3 337 kehittämishankkeelle.²⁷ Näistä 28 oli esiselvityksiä ja 3 305 varsinaisia hankkeita. Valtaosa hankkeista eli 3 117 kappaletta oli alueellisia tai paikallisia. Alueiden välisiä hankkeita oli 137 ja kansainvälisiä hankkeita oli 83. Hankehakijoiden joukosta nousevat esiin erilaiset järjestöt, julkishallinto (mm. kunnat), urheiluseurat sekä eri alojen ja asteiden oppilaitokset.

Tuetuista kehittämishankkeista suurin osa (91 %) liittyi maaseudun palvelujen ja kylien kehittämiseen. Yhteistyöhankkeita oli 6 % kaikista kehittämishankkeista, kun taas koulutus- ja tiedonvälityshankkeita oli 3 %. Alueellisesti eniten kehittämishankkeita on Pohjois-Pohjanmaalla ja Etelä-Pohjanmaalla. Molemmilla alueilla on eniten yhteistyöhankkeita sekä maaseudun palveluihin ja kylien kehittämiseen liittyviä hankkeita. Etelä-Pohjanmaan Leader-ryhmillä on huomattavan suuri määrä koulutus- ja tiedonvälityshankkeita verrattuna muiden ELY-alueiden Leader-ryhmiin.

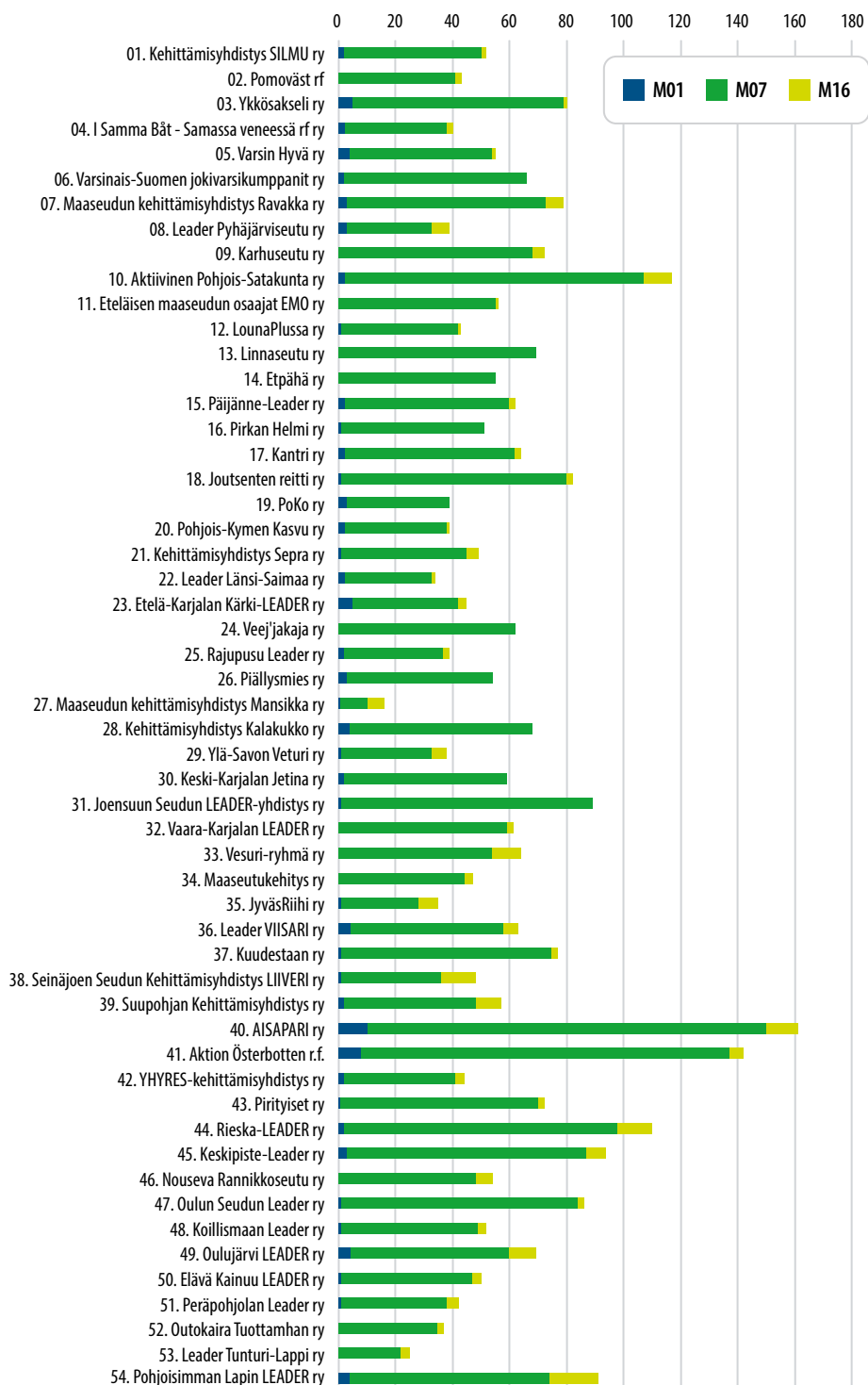
27 Nämä luvut sisältävät alueelliset/paikalliset, alueiden väliset sekä kansainväliset hankkeet

Taulukko 18. Kehittämishankkeiden myönnöt ELY-keskusalueilla (kpl)

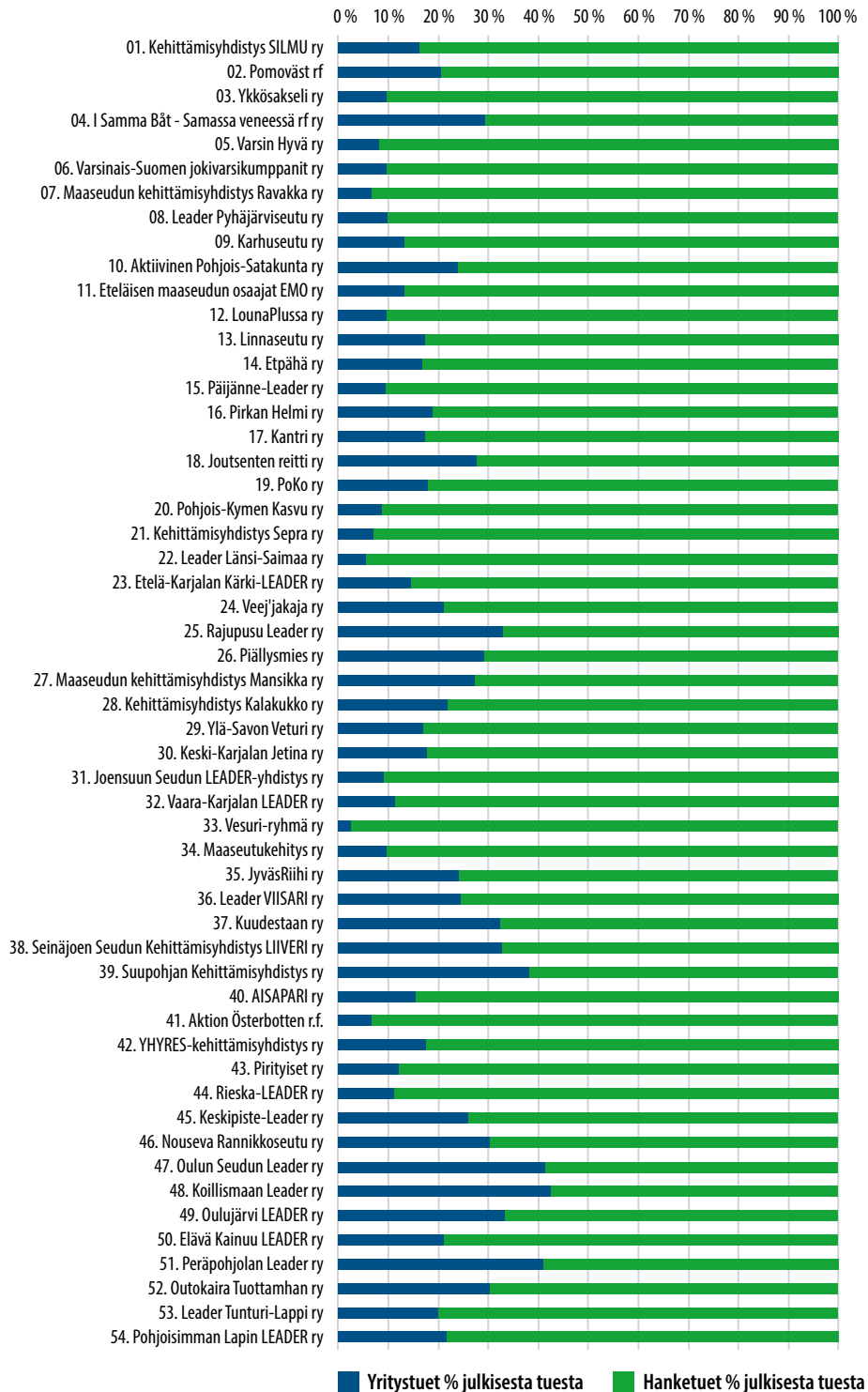
	M01 Koulutus ja tiedonvälitys	M07 Maaseudun palvelujen ja kylien kehittäminen	M16 Yhteistyö	Yhteensä
Etelä-Pohjanmaa	14	295	34	343
Etelä-Savo	5	148	2	155
Häme	3	278	4	285
Kaakkois-Suomi	10	148	9	167
Kainuu	5	102	12	119
Keski-Suomi	5	179	25	209
Lappi	5	164	26	195
Pirkanmaa	7	225	4	236
Pohjanmaa	11	237	10	258
Pohjois-Karjala	3	204	2	209
Pohjois-Pohjanmaa	7	359	30	396
Pohjois-Savo	6	105	11	122
Satakunta	8	273	26	307
Uusimaa	7	163	5	175
Varsinais-Suomi	8	150	3	161
Yhteensä	104	3 030	203	3 337

Elokuun 2019 loppuun mennessä kehittämishankkeille oli myönnetty yhteensä 140,7 miljoonaa euroa julkista rahoitusta. 88 % kehittämishankkeiden rahoituksesta eli 108,6 miljoonaa euroa kohdistui toimenpiteeseen M07 (maaseudun palvelujen ja kylien kehittäminen). Kehittämishankkeille oli elokuun 2019 mennessä maksettu 71,4 miljoonaa euroa julkista tukea.

Kaikki Leader-ryhmät ovat rahoittaneet kehittämishankkeita. Tosin kaikki ryhmät eivät ole toteuttaneet kehittämishankkeita kaikkien hanketoimenpiteiden alla vielä tällä ohjelma-kaudella. Lukumäärällisesti eniten kehittämishankkeita ovat rahoittaneet Aisapari (161) ja Aktion Österbotten (142).



Kuva 28. Leader-ryhmien kehittämishankkeet (kpl)



Kuva 29. Myönnettyjen yritystukien ja hankerahoituksen (eur) suhde Leader-ryhmissä

Leader-ryhmien myöntämästä rahoituksesta keskimäärin 20 % on mennyt yritystukiin ja 80 % hanketukiin. Suhteellisesti suurimman osan rahoituksesta yritystukiin ovat käyttäneet PoKo (43 %), Joensuun Seudun Leader (41 %), Maaseutukehitys (41 %) ja Nouseva Rannikkoseutu (39 %).

Teemahankkeet

Teemahanke on Leader-ryhmän kehittämishanke, jossa kootaan yhteen suurempaan hankkeeseen useiden yhteisöjen pienempiä kehittämistoimenpiteitä tai yleishyödyllisiä investointeja aiheittain kokonaisuudeksi ja tuetaan niiden toteuttamista. Teemahankkeen julkisten kustannusten enimmäismäärä on 180 000 euroa. Alahankkeiden suuruus on tyypillisesti 500–10 000 euroa. Teemahankkeisiin voi kuulua myös koordinoitiosio, jos hankkeen sisällöllinen tai alahankkeiden määrä edellyttää sitä. Teemahankkeiden koordinoitikutannukset Leader-ryhmälle voivat olla maksimissaan 25 % koko hankkeen kustannuksista.

Elokuun 2019 loppuun mennessä 163 teemahankkeelle ja 127 teemahankkeen koordinoitiosalle oli myönnetty rahoitusta. Suurin osa teemahankkeista keskittyy alatoimenpiteeseen 7.4 maaseudun palvelut.

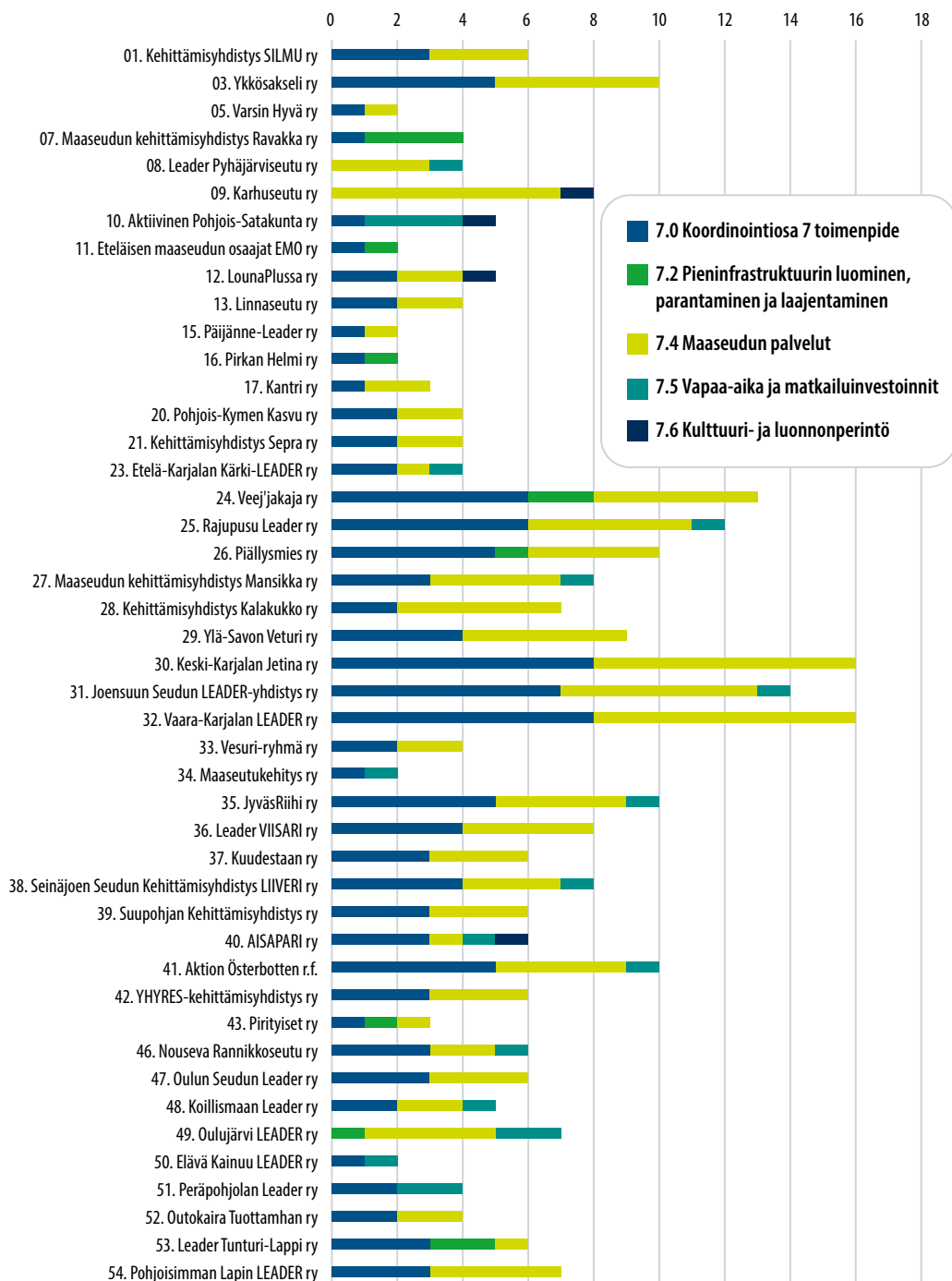
Taulukko 19. Teemahankkeiden myönnöt (kpl)

	Kpl	Julkinen tuki yhteensä, euro	Yksityinen rahoitus
7.0 Koordinoitiosia	127	2185606	0
7.2 Pieninfrastruktuurin luominen, parantaminen ja laajentaminen	12	540854,8	310911,9
7.4 Maaseudun palvelut	127	7368504	3472942
7.5 Vapaa-aika ja matkailuinvestoinnit	20	966463,1	537107,4
7.6 Kulttuuri- ja luonnonperintö	4	242755	82549,79
Yhteensä	290	11304182	4403511

Elokuun 2019 loppuun mennessä teemahankkeille oli myönnetty yhteensä 11,3 miljoonaa euroa (EU+valtio) rahoitusta. Tästä suurin osa eli 7,4 miljoonaa euroa meni alatoimenpiteelle 7.4 (maaseudun palvelut) ja 2,2 miljoonaa euroa myönnettiin koordinoitiosiolle. 7.5 (vapaa-aika ja matkailuinvestoinnit) alaisia teemahankkeita rahoitettiin 970 000 euron edestä, kun taas 7.2 (pieninfrastruktuuri) sai 540 000 euroa ja 7.6 (kulttuuri ja luonnonperintö) 243 000 euroa.

Teemahankkeiden maksatuksia oli tehty elokuun 2019 loppuun mennessä tehty 5,9 miljoonan euron edestä.

45 Leader-ryhmää on toteuttanut teemahankkeita elokuun 2019 loppuun mennessä. Lukumäärällisesti eniten teemahankkeita ovat toteuttaneet Vaara-Karjalan Leader (8), Leader Karhuseutu (8) ja Keski-Karjalan Jetina (8).



Kuva 30. Leader-ryhmien rahoittamat teemahankkeet alatoimenpiteittäin, kpl

Tätä arviointia varten kerättiin jokaiselta Leader-ryhmältä²⁸ tiedot kaikista päättyneistä, käynnissä olevista sekä käynnistyvistä teemahankkeista. Huhtikuussa 2019 Leader-ryhmät olivat saattaneet loppuun jo 104 teemahanketta. Yhteensä 37 teemahanketta oli parhailaan käynnissä. 107 teemahankkeessa oli rahoitettu 1 767 alahanketta.²⁹

Valtaosa hankkeista sisälsi pieninvestointeja ja liki puolet kohdistuivat jollakin tapaa kyliin ja niiden toimintaan. Muita tärkeitä teemahankkeiden teemoja ovat virkistys, vapaa-aika, liikunta, lapset ja nuoret sekä tapahtumat. Useiden ryhmien alueilla on lisäksi rahoitettu paikalliskulttuuriin, kylien turvallisuuteen sekä opintomatkoihin liittyviä teemahankkeita.

Ruokaviraston Hyrrä-tietokannan indikaattoritietojen mukaan (tilanne 30.8.2019) yhteensä 126 teemahankkeessa on tehty liki 118 000 tuntia talkootöitä, ja näihin hankkeisiin on osallistunut 2 483 organisaatiota. Teemahankkeiden avulla on saatu Leader-toimintaan 942 uutta toimijaa.

Taulukko 20. Teemahankkeiden indikaattorit (tilanne 30.8.2019)

Indikaattorin nimi	Kertymä
Raportoitujen hankkeiden lukumäärä	126
Toimenpiteiden määrä	1 862
Hankkeeseen osallistuvat organisaatiot	2 483
Uusien toimijoiden määrä	942
Laaditut ja päivitettyt suunnitelmat	55
Rakennetut/kunnostetut/varustetut rakennukset ja rakennelmat	769
Ympäristöä parantavat toimet	340
Tuetussa hankkeessa tehdyt talkootyötunnit	117 649
• joista yli tavoitetason olevat talkootyötunnit	29 950

Alueiden väliset hankkeet

Alueidenvälisiä hankkeita toteutetaan useamman Leader-ryhmän alueella joko kotimaassa tai kansainvälisesti paikallisten toimijoiden tai Leader-ryhmien kesken. Alueidenväliset hankkeet mahdollistavat yli Leader-ryhmien toiminta-alueiden suuntautuvan yhteistyön tekemisen. Vuoden 2018 loppuun mennessä kaikkiaan 122:lle alueiden väliselle hankkeelle oli myönnetty rahoitusta. Hankkeista 12 kappaletta on ollut esiselvityksiä ja pieni osa (8 kpl) hankkeista on ollut kansainvälisiä. Hankkeita on toteutettu eniten

²⁸ Leader-ryhmien nettisivut, vuosiraportit sekä yhteydenotot, tilanne huhtikuussa 2019

²⁹ Luvussa mukana loppuneita ja käynnissä olevia hankkeita. Osa käynnissä olevista hankkeista vasta hakuvaiheessa, joten niistä ei ole vielä tietoja. Loppuneista hankkeista puuttuvat alahankkeiden määrät Peräpohjolan Leaderin 2 teemahankkeesta

Satakunnan, Hämeen, Etelä-Pohjanmaan ja Pohjanmaan ELY-keskusten Leader-ryhmien toiminta-alueilla.

Rahoitusta alueiden välisille hankkeille on myönnetty tarkasteluajankohtaan mennessä kaikkiaan liki 11,9 miljoonaa (EU+valtio). Alueiden välisiä hankkeita on rahoitettu 41:ssä Leader-ryhmässä. Lukumäärällisesti eniten alueiden välisiä hankkeita on toteutettu seuraavien ryhmien alueilla: Eteläisen maaseudun osaajat EMO (10) ja Rieska-LEADER (9), Ravakka (8), Aisapari (8) ja Pirityiset (8).

Myönnetystä tuesta noin puolet on kohdistunut alatoimenpiteelle 7.4 Maaseudun palvelut, jonka alla on toteutettu myös lukumäärällisesti ylivoimaisesti eniten hankkeita (58). Muilta osin rahoitus on kohdistunut huomattavasti alatoimenpiteille 7.6 Kulttuuri- ja luonnonperintö, 7.1 Selvitykset ja suunnitelmat, 16.10 Muut yhteistyöhankkeet sekä 1.2 Tie- donvälitys ja esittelytoimet. Muiden alatoimenpiteiden osalta myönnetty rahoitus on huomattavasti pienempi ja painottuu huomattavasti alatoimenpiteeseen 1.1 Ammatillinen koulutus ja tietojen hankkiminen.

Taulukko 21. Alueiden välisten hankkeiden myönnöt alatoimenpiteittäin alueilla (kpl)

	1.1	1.2	16.10	16.3	16.5	16.9	7.1	7.3	7.4	7.5	7.6	Yhteensä
Etelä-Pohjanmaa	2		2	1	3		1	5				14
Etelä-Savo			1		2		1					4
Häme			5		5	3	4					17
Kaakkois-Suomi		1	1		3		1					6
Kainuu			1		2				2			5
Keski-Suomi					1		1					2
Lappi					2		1	1				4
Pirkanmaa	1				3		2					6
Pohjanmaa		2	4		6		2				1	15
Pohjois-Karjala					8							8
Pohjois-Pohjanmaa		2	2		8			2	1			15
Pohjois-Savo	1	1	2		2	1						7
Satakunta		2	1		5		2	5		1		16
Uusimaa	1	1			6		1					9
Varsinais-Suomi		4	1		2		2					9
Yhteensä	5	13	20	1	58	4	18	13	3	1	1	137

Kansainväliset hankkeet

Kansainvälisyys on yksi Leader-periaatteista, ja sitä tuetaan rahoittamalla kansainvälisiä hankkeita, joita toteutetaan Leader-ryhmien kautta. Hankekumppaneina voivat olla Leader-ryhmät tai niiltä rahoitusta saavat yhteisöt. Leader-ryhmät auttavat löytämään sellaiset yhteistyökumppanit Euroopasta, joiden kanssa yhteistyö on hyödyllistä kaikille osapuolille. Esimerkiksi Euroopan maaseutuverkoston ENRD:n nettisivuilla on kumppanihakua, jonne kansainvälistä hanketta suunnittelevat Leader-ryhmät voivat jättää ilmoituksen kansainvälisten hankekumppaneiden löytämiseksi.³⁰

Suomalaiset Leader-ryhmät ovat perinteisesti olleet aktiivisia kansainvälisten hankkeiden toteuttajia. Elokuun loppuun mennessä 71 kansainväliselle hankkeelle oli myönnetty

30 European Network for Rural Development, CLLD Partner Search https://enrd.ec.europa.eu/Leader-clld/clld-partner-search/_en

rahoitusta 83 erillisellä rahoituspäätöksellä. Osassa hankkeista nimittäin on mukana useampi suomalainen Leader-ryhmä. Suurin osa kansainvälisistä hankkeista toteutetaan alatoimenpiteestä 7.4 Maaseudun palvelut. Eniten kansainvälisiä hankkeita on rahoittanut Aktiivinen Pohjois-Satakunta (12 kpl). Useissa suomalaisissa Leader-ryhmissä on erillinen kv-koordinaattori, jonka työkuvaan kuuluu kansainvälisten hankkeiden hallinnointi sekä kansainvälisten kumppaneiden etsintä.

Taulukko 22. Kansainvälisten hankkeiden myönnöt (kpl, eurot)

	kpl	Julkinen tuki yht.	Kunnan suora rahoitus hankkeeseen	Yksityinen rahoitus
1.2 Tiedonvälitys ja esittelytoimet	1	104 995	0	44 998
7.1 Selvitykset ja suunnitelmat	12	462 335	0	65 172
7.4 Maaseudun palvelut	42	3 540 372	64 694	249 549
7.6 Kulttuuri- ja luonnonperintö	17	836 495	14 584	145 193
16.10 Muut yhteistyöhankkeet	6	419 194	0	35 873
16.3 Mikroyritysten yhteistyö	3	74 960	0	16 309
16.5 Energian säästöä ja ympäristön tilaa parantavat menetelmät	2	116 555	0	29 040
Yhteensä	83	5 554 904	79 278	586 133

Elokuun 2019 loppuun mennessä kansainvälisille hankkeille oli myönnetty yhteensä 5,6 miljoonaa euroa julkista tukea. Tästä suurin osa eli 3,5 miljoonaa euroa meni alatoimenpiteelle 7.4 (maaseudun palvelut) ja reilut 800 000 euroa alatoimenpiteelle 7.6 (kulttuuri ja luonnonperintö).

Useat kansainväliset hankkeet käsittelevät nuorisotoimintaa, kulttuuria, ympäristöteemoja ja matkailualaa. Monilla Leader-ryhmillä on pitkät perinteet juuri monipuolisesta kansainvälisestä toiminnasta ja edellisten projektien kautta on saatu tuttuja kumppaneita muista maista. Yleisimpiä kumppanimaita hankkeille ovat Viro, Ruotsi, Latvia, Liettua, Iso-Britannia ja Saksa.

Ryhmien omat hankkeet, jotka on rahoitettu maaseuturahastosta

Leader-ryhmät toteuttavat myös omia paikallisia hankkeita, joissa ryhmä on tuensaajana. Nämä hankkeet rahoitetaan joko ELY-keskuksen tai ryhmän omasta rahoituskiintiöstä.

Huhtikuussa 2019 ryhmien nettisivujen mukaan 21 ryhmää on saanut tukea maaseuturahastosta omien paikallisten hankkeiden toteutukseen. Osa näistä hankkeista on jo päättynyt, osa on vielä käynnissä. Leader-ryhmistä Kehittämissyhdistys Mansikka ja Suupohja ovat olleet aktiivisimpia omien paikallisten hankkeiden toteuttajia. Molemmilla on 3 hanketta.

Suurin osa näistä hankkeista liittyy kylien ja niiden palveluiden kehittämiseen, nuorisoon tai osallisuuden kehittämiseen, mutta mukana on myös ITE-taiteeseen, arvioinnin kehittämiseen sekä digitaalisten palveluiden kehittämiseen liittyviä hankkeita.

Ryhmien omat hankkeet, jotka on rahoitettu muista rahoituslähteistä

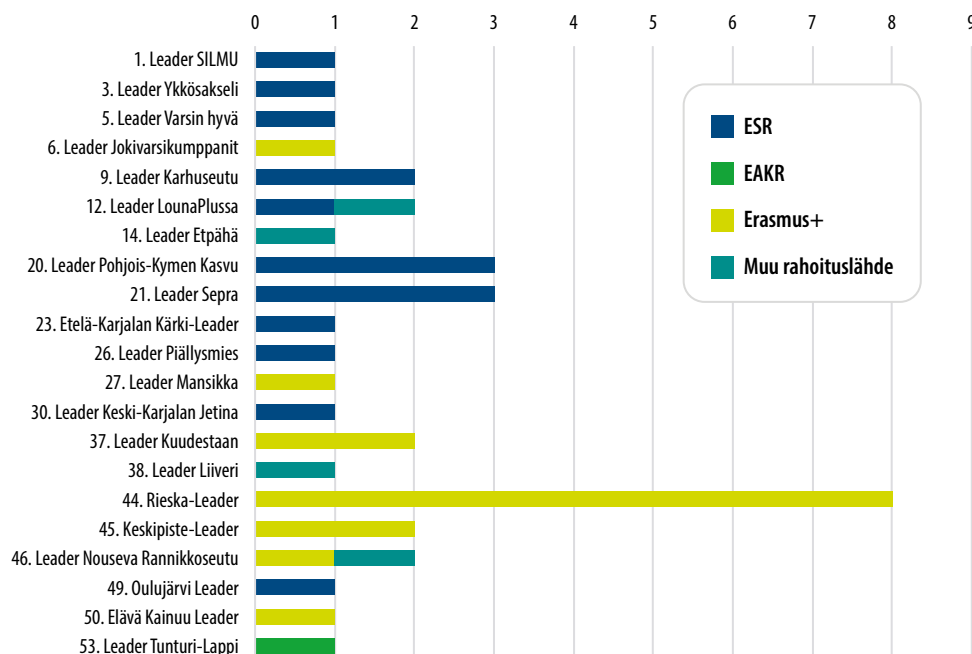
Leader-ryhmät toteuttavat lisäksi sellaisia hankkeita, joissa ryhmä on tuensaajana ja jotka rahoitetaan maaseuturahaston ulkopuolelta.

Ryhmien nettisivujen sekä rahoittajien tietolähteiden³¹ mukaan syksyyn 2019 mennessä 22 ryhmää on saanut rahoitusta muista rahoituslähteistä 37 hankkeen toteutukseen ja 9 ryhmää toimii Paikallisen kalatalousryhmän hallinnoijana. Leader-ryhmistä Rieska-Leader, Pohjois-Kymen Kasvu ja Leader Sepra ja ovat olleet aktiivisimpia omien paikallisten hankkeiden toteuttajia. Rieska-Leaderilla on ollut tällä ohjelmakaudella 8 Erasmus+ -hanketta, Pohjois-Kymen Kasvun ja Leader Sepran kaikki omat hankkeet ovat saaneet tukea Euroopan Sosiaalirahastosta.

Leader-ryhmien muista rahoituslähteistä rahoitetuista hankkeista 16 on Erasmus+ -ohjelman hankkeita, ja niissä kohderyhmänä on nuoriso. Toiset 16 hanketta on rahoitettu ESR-varoista, ja ne liittyvät tyypillisesti osallisuuden kehittämiseen. Muiden hankkeiden rahoituslähteet ovat EAKR, EMKR, Interreg Pohjoinen, EU:n kansalaisten Eurooppa -rahasto, maakuntaliitto sekä TE-keskus.

Tämän lisäksi 21 Leader-ryhmää on käyttänyt säästyneitä kuntarahoja pienten, tyypillisesti nuorisohankkeiden, rahoittamiseen.

31 EURA 2014 EU:n rakennerahastotietopalvelu <https://www.eura2014.fi/rrtiepa/>, Opetushallitus, Erasmus+ rahoitetut hankkeet <https://www.oph.fi/fi/ohjelmat/rahoitetut-hankkeet-ja-tietoa-hakukierroksista-1>



Kuva 31. Leader-ryhmien muista rahoituslähteistä rahoitetut hankkeet (kpl)

Osa Leader-ryhmistä toimii Euroopan Meri- ja Kalatalousrahaston alaisen kalatalouden paikallisen toimintaryhmän hallinnoijana. Näillä ryhmillä on tyypillisesti palkattuna kalatalouskoordinaattori, joka aktivoi paikallisia hankkeita. Kalatalousryhmien julkinen rahoitus on esitelty alla olevassa taulukossa.

Taulukko 23. Kalatalouden paikalliset toimintaryhmät 2014–2020

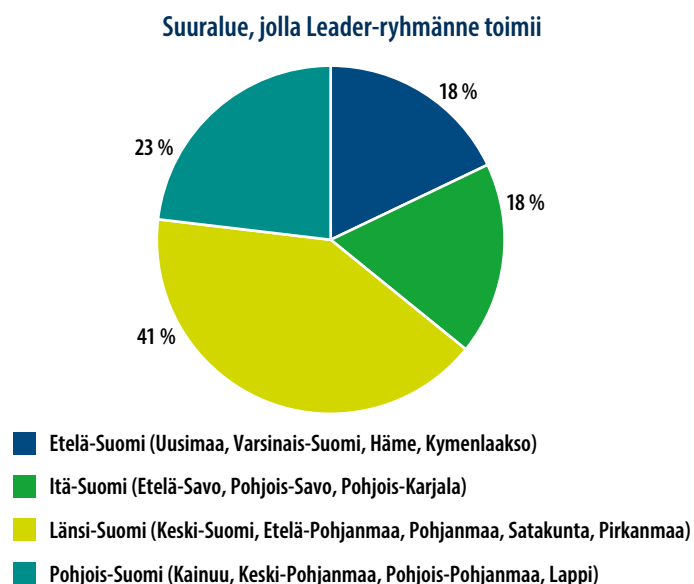
Kalatalouden paikallinen toimintaryhmä	Hallinnoija	Määräraha (EMKR + valtio)
Lapin	Pohjoisimman Lapin Leader	875 000
Kainuun ja Koillismaan	Oulujärvi-Leader	1 000 000
Perämeren rannikon	Oulun Seudun Leader	875 000
Itä-Suomen	Rajupusu	1 000 000
Sisä-Suomen	Päijänne-Leader	700 000
Etelä-Suomen	Sepra	1 000 000
Pohjanmaan rannikon	Aktion Österbotten	1 300 000
Saaristomeren	I Samma båt	1 000 000
Selkämeren ja Pyhäjärven	Ravakka	1 000 000
yhteensä		8 750 000

Liite 3 Kyselyjen purut

1. Kysely Leader-ryhmien toiminnanjohtajille

Kysely oli avoinna 13.3.–22.4.2019 välisen ajan. Vastauksia saatiin 41 Manner-Suomen 54 Leader-ryhmästä, eli kyselyn vastausprosentti oli 75,9 %.

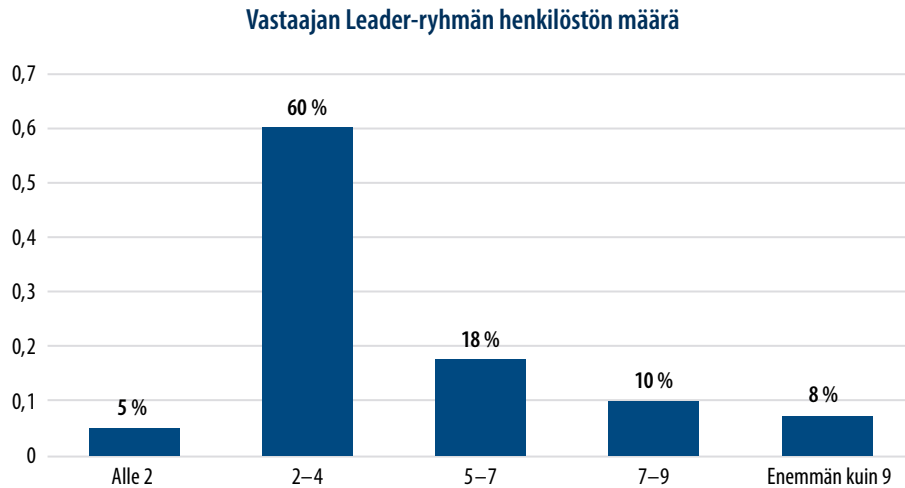
1.1 Taustatiedot



Kuva 32. Suuralue, jolla vastaajan Leader-ryhmä toimii, n=39

Neljä kymmenestä (41 %) vastaajasta oli Länsi-Suomen alueelta toimivasta Leader-ryhmästä ja noin joka neljäs (23 %) edusti Pohjois-Suomen alueella toimivaa Leader-ryhmää.

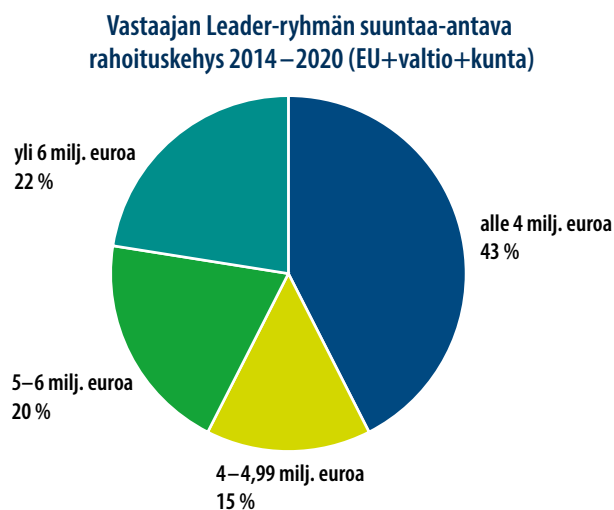
Noin viidennes vastaajista oli Etelä-Suomen (18 %) tai Itä-Suomen (18 %) alueella toimivasta Leader-ryhmästä.



Kuva 33. Vastaajan Leader-ryhmän henkilöstön määrä, n=40

Kolme viidestä (60 %) vastaajasta edusti Leader-ryhmää, jonka henkilöstömäärä oli 2–4 henkilöä ja noin joka viidennen vastaajaan (18 %) Leader-ryhmässä oli 5–7 työntekijää.

Joka kymmenennen (10 %) vastaajan Leader-ryhmän henkilöstömäärä oli 7–9 henkilöä, vastaajista 8 %:n ryhmissä oli enemmän kuin 9 työntekijää ja 5 % edusti alle 2 työntekijän Leader-ryhmiä.



Kuva 34. Vastaajan Leader-ryhmän suuntaa-antava rahoituskehys 2014–2020 (EU+valtio+kunta), n=40

Yli kaksi viidesosaa (43 %) vastaajista edusti Leader-ryhmiä, joiden suuntaa-antava rahoituskehys vuosille 2014–2020 on alle 4 miljoonaa euroa. Yli viidennes (22 %) vastaajista oli

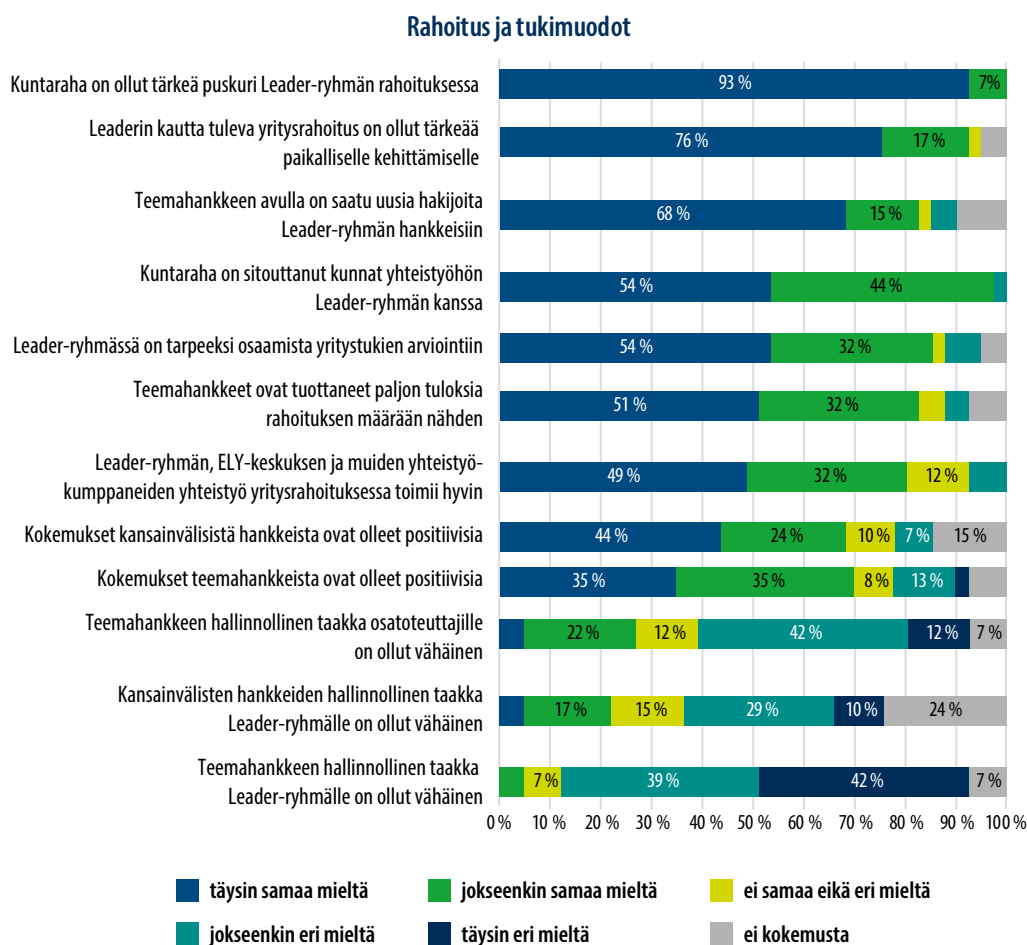
Leader-ryhmistä, joiden rahoituskehys on yli 6 miljoonaa euroa ja hieman harvempi (20 %) edusti 5–6 miljoonan euron rahoituskehyksen ryhmiä.

15 % vastaajista edusti 4–4,99 miljoonan euron rahoituskehyksen Leader-ryhmiä.

Vastaajien suuri enemmistö (88 %) koostui Leader-ryhmien toiminnanjohtajista. 13 % oli Leader-ryhmien muita työntekijöitä.

Yli puolet (53 %) vastaajista on ollut mukana Leader-toiminnassa yli 15 vuotta ja joka viides 10–14 vuotta (20 %) tai 5–9 vuotta (18 %). Joka kymmenes (10 %) vastaaja on osallistunut Leader-toimintaan 1–4 vuoden ajan.

1.2 Hallinto



Kuva 35. Rahoitus ja tukimuodot, n=41

Vähintään seitsemän kymmenestä vastaajasta oli täysin tai jokseenkin samaa mieltä kaikkien rahoitukseen ja tukimuotoihin liittyvien väittämien kanssa lukuun ottamatta väittämiä hankkeiden hallinnollisen taakan vähäisyydestä, joihin yhtyi huomattavasti harvempi.

Vastaajat olivat väittämistä eniten samaa mieltä väittämän 'Kuntaraha on ollut tärkeä pus-kuri Leader-ryhmän rahoituksessa' kanssa, jonka kanssa 93 % vastaajista oli täysin samaa mieltä ja loput 7 % jokseenkin samaa mieltä.

Eniten eri mieltä oltiin väittämän 'Teemahankkeen hallinnollinen taakka Leader-ryhmälle on ollut vähäinen' kanssa, josta noin neljä kymmenestä oli täysin eri mieltä (42 %) ja hie-man harvempi jokseenkin eri mieltä (39 %) sekä vain 5 % samaa mieltä.

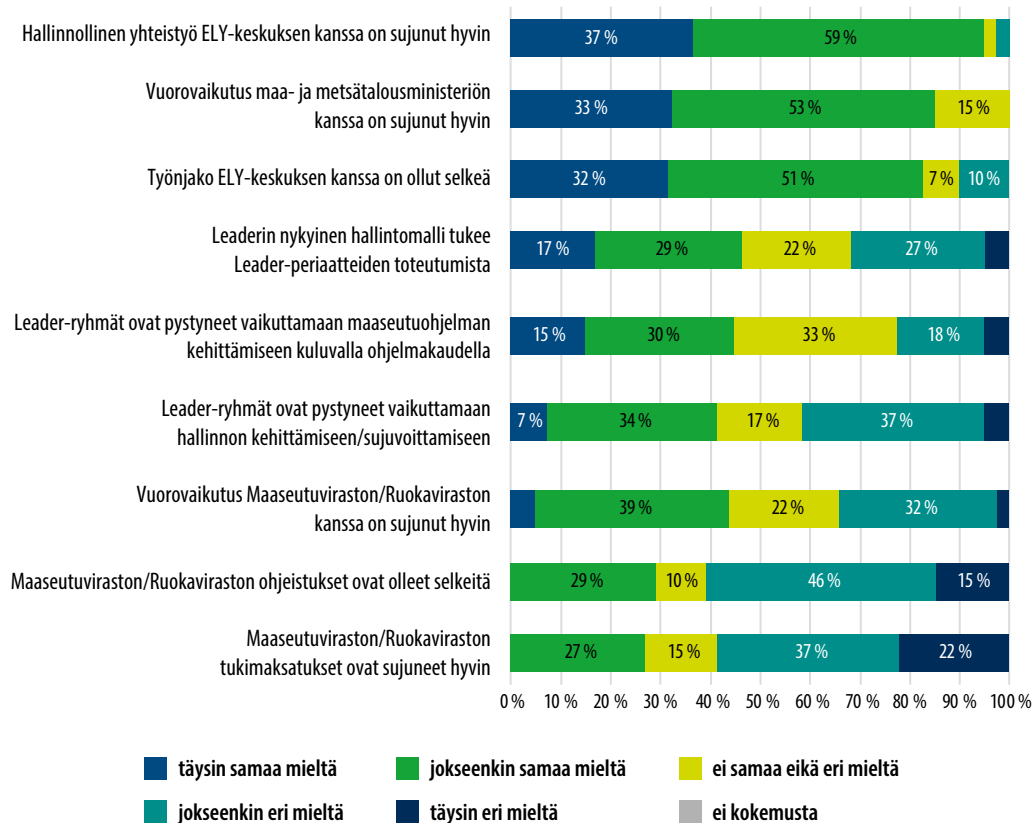
Joka neljännellä vastaajalla (24 %) ei ollut kokemusta kansainvälisten hankkeiden hallin-nollisesta taakasta Leader-ryhmälle.

Verrattaessa väittämän 'Leaderin kautta tuleva yritysrahoitus on ollut tärkeää paikalliselle kehittämiselle' vastauksia sen mukaan, kuinka monta työntekijää vastaajan Leader-ryh-mässä on, olivat väittämän kanssa useammin täysin samaa mieltä ne vastaajat, joiden Lea-der-ryhmässä on vähintään viisi työntekijää kuin ne, joiden ryhmässä on enintään neljä työntekijää.

Verrattaessa väittämän 'Teemahankkeen hallinnollinen taakka Leader-ryhmälle on ollut vähäinen' vastauksia sen mukaan, kuinka monta työntekijää vastaajan Leader-ryhmässä on, olivat väittämän kanssa enemmän eri mieltä ne, joiden ryhmässä on vähintään viisi työntekijää verrattuna niihin vastaajiin, joiden Leader-ryhmässä on maksimissaan neljä työntekijää.

Avoimia kommentteja tuli eniten yritysrahoitukseen ja teemahankeisiin liittyen. Teema-hankkeita pidettiin useissa kommentteissa tarpeellisena ja perusajatukseltaan hyvänä, mutta niihin liittyvää, etenkin Leader-ryhmälle, ja osin osatoteuttajille koituvaa hallinnol-lista taakkaa pidetään tukimuodon ongelmana. Yritystukien osalta kommentteissa nousi esille vahvasti niiden paikallisen merkityksen tärkeys muiden toimijoiden ja tukimahdolli-suuksien vähäisyyden vuoksi.

Hallinto ja hallintomalli



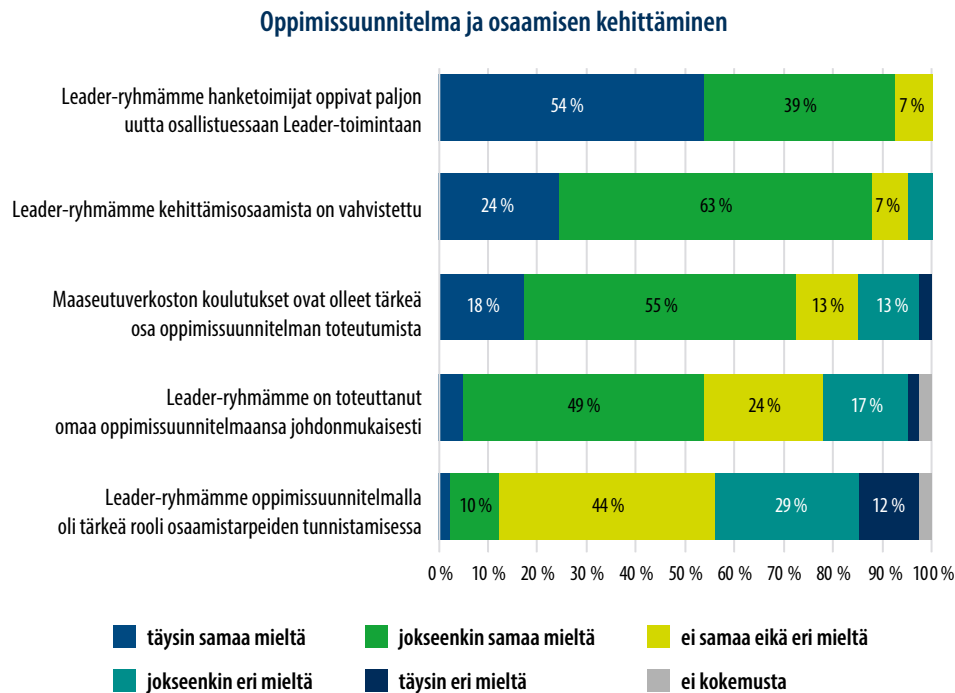
Kuva 36. Hallinto ja hallintomalli, n=41

Vastaajien mielipiteet jakautuivat hallinnon ja hallintomallin väittämien osalta: 96 % vastaajista katsoi, että hallinnollinen yhteistyö ELY-keskuksen kanssa on sujunut hyvin, 86 % oli sitä mieltä, että vuorovaikutus maa- ja metsätalousministeriön kanssa on sujunut hyvin ja 83 %:n näkemyksen mukaan työnjako ELY-keskuksen kanssa on ollut selkeä.

Sen sijaan 61 % vastaajista oli eri mieltä väittämän 'Ruokaviraston ohjeistukset ovat olleet selkeitä' kanssa ja 59 % oli eri mieltä väittämästä 'Ruokaviraston tukimaksatukset ovat sujuneet hyvin'.

Avoimista kommentteista iso osa liittyi Ruokaviraston toiminnassa, toimintatavoissa ja ohjeistuksissa koettuihin ongelmiin. Huomattavassa osassa kommentteja todettiin tilanteen kuitenkin parantuneen huomattavasti ohjelmakauden kuluessa. Muutamissa hallintomallia yleisemmin koskevissa kommentteissa pidettiin nykyistä hallintomallia yleisesti liian raskaana.

1.3 Paikallisen kehittämisstrategian osaksi laadittu oppimissuunnitelma



Kuva 37. Oppimissuunnitelma ja osaamisen kehittäminen, n=41

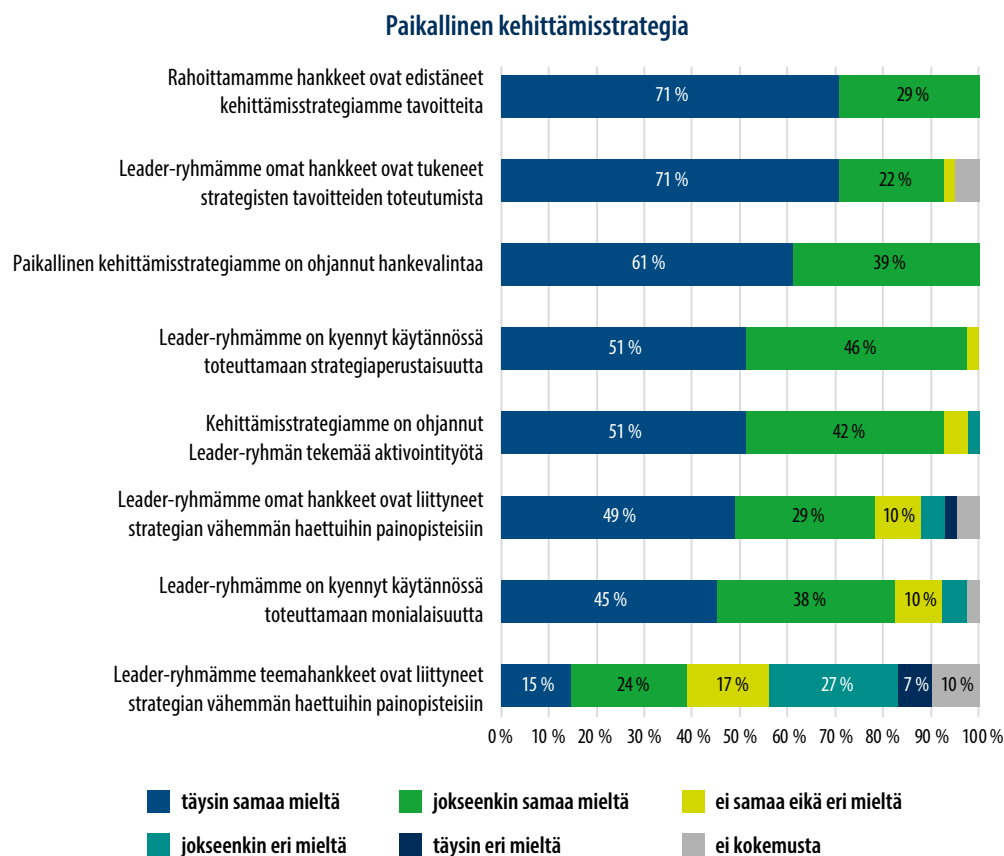
Yli puolet vastaajista oli samaa mieltä kaikkien oppimissuunnitelmaan ja osaamisen kehittämiseen liittyvien väittämien kanssa lukuun ottamatta väittämää 'Leader-ryhmämme oppimissuunnitelmalla oli tärkeä rooli osaamistarpeiden tunnistamisessa', johon yhtyi vain noin joka kymmenes (12 %) vastaaja.

Yleisimmin samaa mieltä oltiin väittämien 'Leader-ryhmämme hanketoimijat oppivat paljon uutta osallistuessaan Leader-toimintaan' (93 %) ja 'Leader-ryhmämme kehittämisosaamista on vahvistettu' (87 %) kanssa.

41 %:n mielestä heidän Leader-ryhmänsä oppimissuunnitelmalla ei ollut tärkeää roolia osaamistarpeiden tunnistamisessa. 44 % ei ollut samaa eikä eri mieltä väittämän kanssa.

Avoimissa kommentteissa oppimissuunnitelman merkitystä ei yleisesti pidetty suurena ja sen koettiin useissa kommentteissa jääneen irralliseksi tai päälle liimatuksi. Oppimissuunnitelman käyttöönottoa luonnehdittiin muutamissa kommentteissa kiireellä toteutetuksi ja huonosti koordinoiduksi. Jatkuva oppimista pidettiin useissa kommentteissa tärkeänä ja osin itsestään selvänä asiana, joka kuuluu kiinteästi Leader-toimintatapaan.

1.4 Leader-periaatteiden toteutuminen

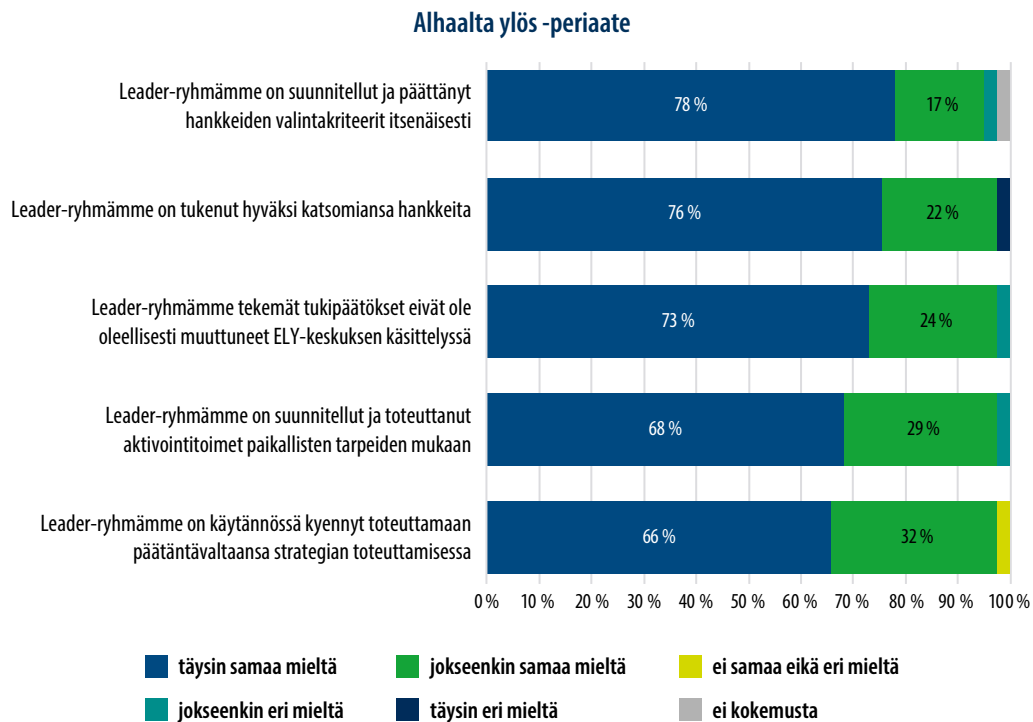


Kuva 38. Paikallinen kehittämisstrategia, n=41

Vähintään kolme neljästä vastaajasta oli samaa mieltä kaikkien paikallista kehittämisstrategiaa koskevien väittämien kanssa lukuun ottamatta väittämää 'Leader-ryhmämme teemahankkeet ovat liittyneet strategian vähemmän haettuihin painopisteisiin', josta oli samaa mieltä 39 % ja eri mieltä 34 % vastaajista.

Eniten saman mielisyyttä ilmaistiin väittämän 'Rahoittamamme hankkeet ovat edistäneet kehittämisstrategiamme tavoitteita' osalta, josta 71 % oli täysin samaa mieltä ja loput 29 % jokseenkin samaa mieltä sekä väittämän 'Paikallinen kehittämisstrategia on ohjannut hankevalintaa' osalta, josta 61 % oli täysin samaa mieltä ja loput 39 % jokseenkin samaa mieltä.

Avoimissa kommentteissa nousi esille vahvimmin teemahankkeisiin liittyen se, että teemahankkeet kohdentuvat etenkin pienemmille toimijoille ja vastaavat toimijoilta esiin nousviin tarpeisiin, eivätkä niinkään ohjaa hakijoita strategian vähemmän haettuihin painopisteisiin. Itse ryhmien strategioihin kaivattiin muutamissa kommentteissa enemmän ketteryyttä ja joustavuutta.

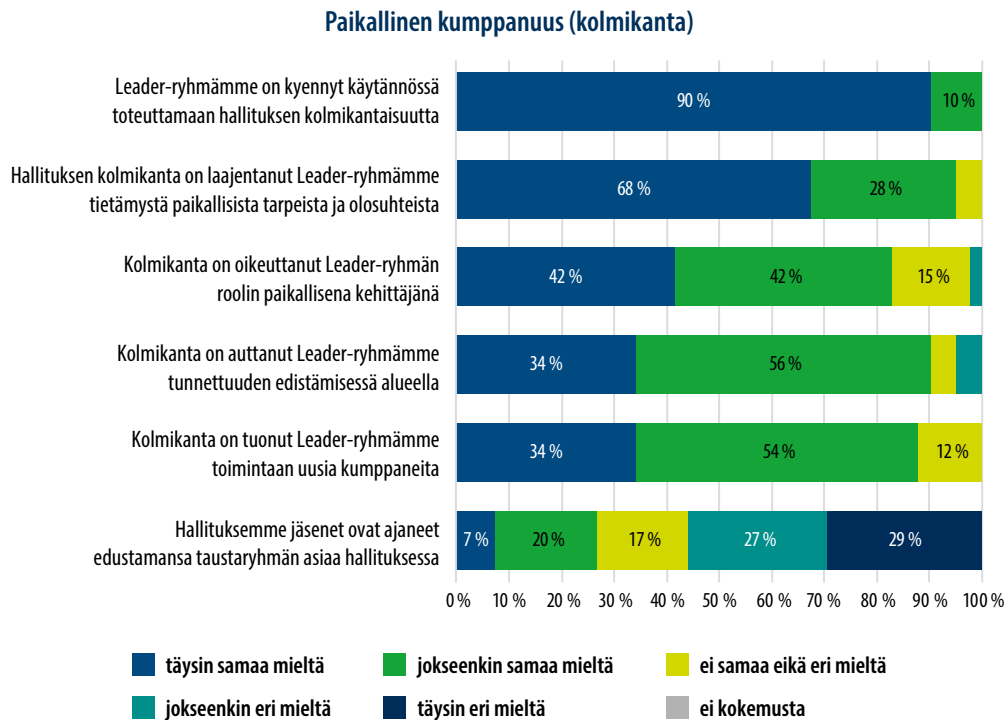


Kuva 39. Alhaalta ylös -periaate, n=41

Vastaajat yhtyivät vahvasti kaikkiin Alhaalta ylös -periaatteeseen liittyviin väittämiin: lähes kaikki vastaajat, pitkälti yli 90 %, olivat samaa mieltä jokaisen väittämän kanssa.

Eniten täysin samaa mieltä oltiin väittämien 'Leader-ryhmämme on suunnitellut ja päättänyt hankkeiden valintakriteerit itsenäisesti', josta 78 % vastaajista oli täysin samaa mieltä, ja 'Leader-ryhmämme on tukenut hyväksi katsomiaan hankkeita', josta 76 % oli täysin samaa mieltä.

Avoimissa kommentteissa tuotiin esitettyjen kysymysten tapaan esille, että pääsääntöisesti Leader-ryhmän päätökset eivät ole muuttuneet ELY-keskuksessa. Muutamissa vastauksissa tuotiin esille tulkintaongelmien Leader-ryhmän ja ELY-keskuksen välillä liittyneen erityisesti yritystukiin.

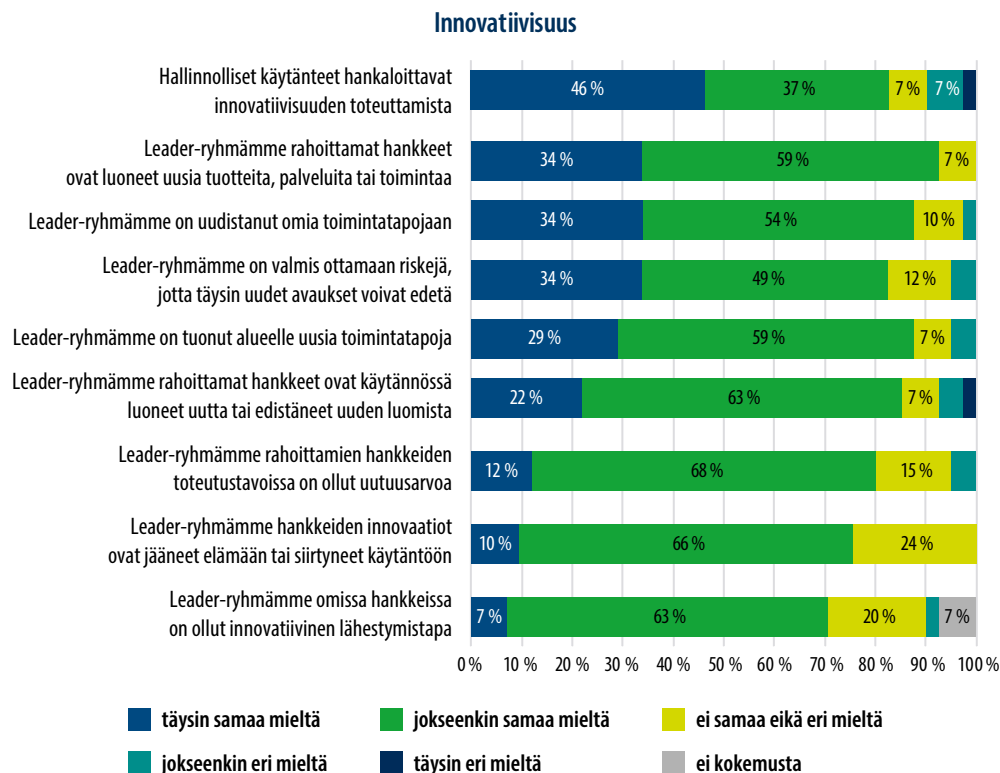


Kuva 40. Paikallinen kumppanuus (kolmikanta), n=41

Vastaajat suhtautuivat kolmikannan toteuttamiseen hyvin positiivisesti: vähintään neljä viidestä vastaajasta oli samaa mieltä kaikkien väittämien kanssa lukuun ottamatta väittämää 'Hallituksemme jäsenet ovat ajaneet edustamansa taustaryhmän asiaa hallituksessa', johon yhtyi joka neljäs (27 %) ja josta oli eri mieltä yli puolet (56 %) vastaajista.

Kaikki vastaajat olivat samaa mieltä väittämän 'Leader-ryhmämme on kyennyt käytännössä toteuttamaan hallituksen kolmikantaisuutta' kanssa, yhdeksän kymmenestä (90 %) oli sen kanssa täysin samaa mieltä.

Avoimissa kommentteissa korostettiin kolmikannan tärkeää merkitystä ryhmille. Monissa vastauksissa korostettiin, että hallituksen jäsenet eivät aja taustaryhmänsä asiaa vaan ajattelevat koko alueen etua. Hallitusten jäsenten roolia Leader-toiminnan tunnettavuuden edistämässä pidettiin tärkeänä, mutta samalla tunnistettiin, että vapaaehtoisten resurssit tunnettavuuden edistämässä ovat usein varsin rajalliset.



Kuva 41. Innovatiivisuus, n=41

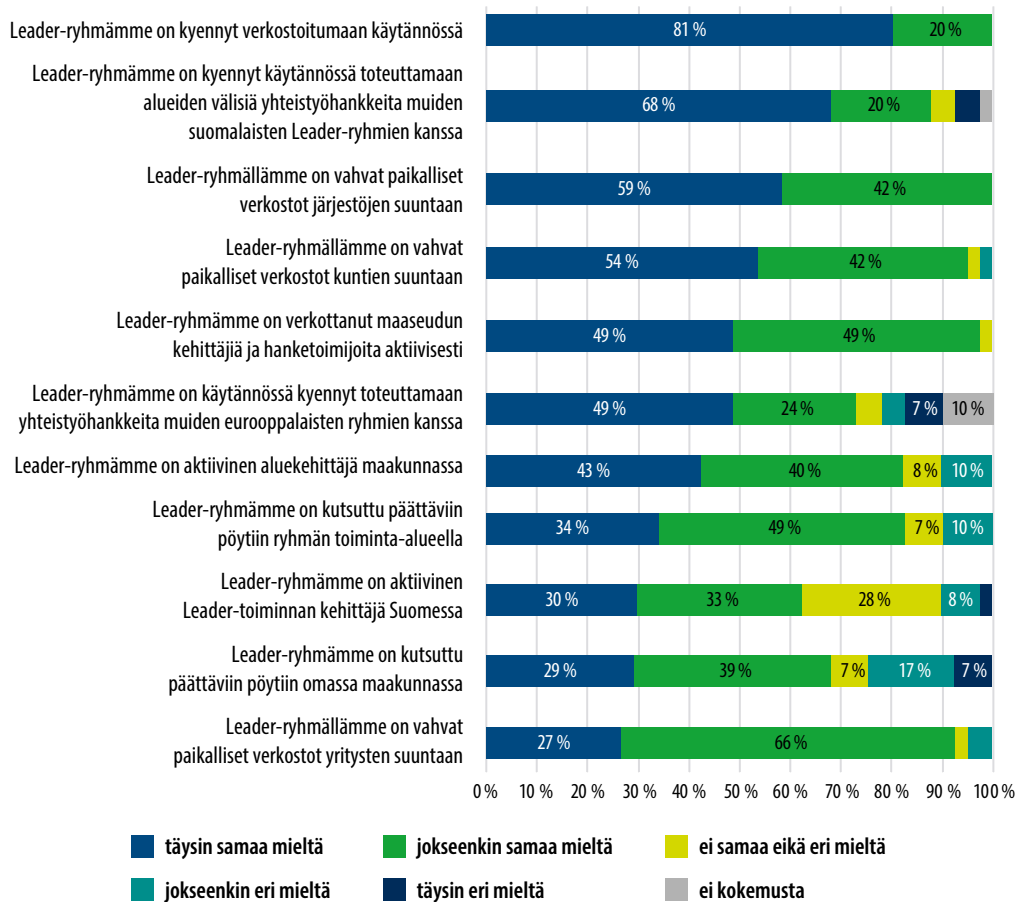
Vastaajat olivat varsin saman mielisiä myös innovatiivisuuteen liittyvien väittämien kanssa: vähintään seitsemän kymmenestä vastaajasta oli samaa mieltä jokaisen väittämän kanssa.

Vastaajat olivat eniten samaa mieltä väittämien ‘Leader-ryhmämme rahoittamat hankkeet ovat luoneet uusia tuotteita, palveluita tai toimintaa’ (93 %), ‘Leader-ryhmämme on uudistanut omia toimintatapojaan’ (88 %) ja ‘Leader-ryhmämme on tuonut alueelle uusia toimintatapoja’ (88 %) kanssa, joiden kanssa noin yhdeksän kymmenestä vastaajasta arvioi olevansa samaa mieltä.

Vähiten samaa mieltä oltiin väittämän ‘Leader-ryhmämme omissa hankkeissa on ollut innovatiivinen lähestymistapa’ kanssa, tosin siihenkin yhtyi 70 % vastaajista.

Avoimissa kommentteissa käsiteltiin eniten esille hallinnon vaikutusta innovatiivisuuteen. Hallinnon koetaan kannustavan ja ohjaavan vähäriskiseen ja varman päälle pelaavan toiminnan tukemiseen ja innovatiivisemmiksi mielletty toimet eivät useinkaan täytä vaatimuksia. Muutamissa kommentteissa tuotiin esille, että innovatiivisuuden vaatimusta pitäisi voida tarkastella kriittisestikin, kun nykyisillä hyväksi havaituilla toimilla saadaan hyviä ja kaivattuja tuloksia aikaan.

Verkostoituminen ja yhteistyö



Kuva 42. Verkostoituminen ja yhteistyö, n=41

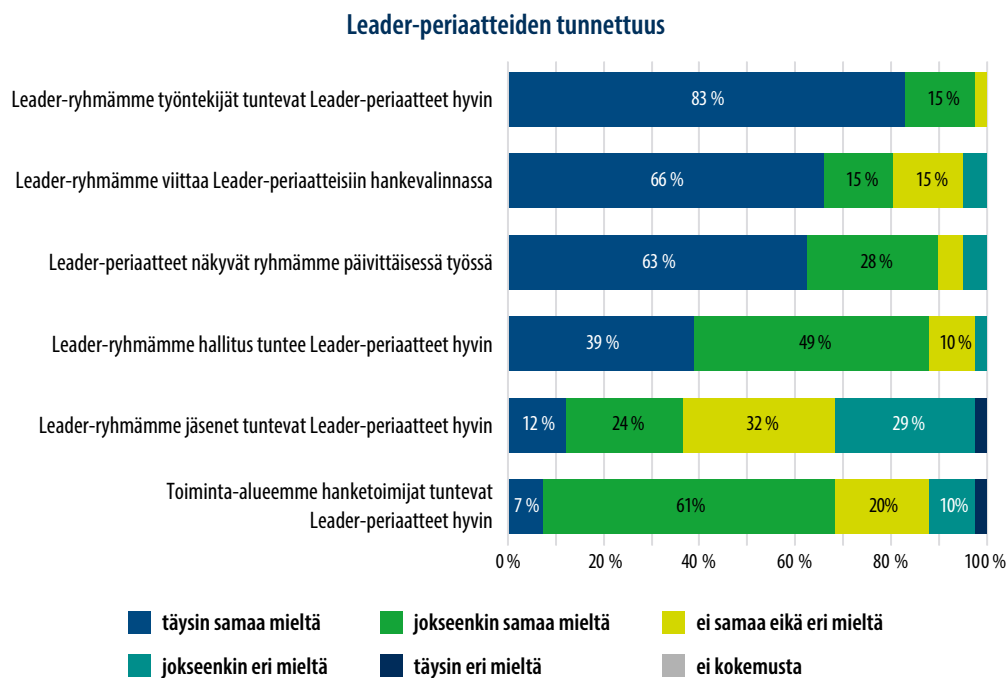
Vähintään noin kaksi kolmasosaa vastaajista oli samaa mieltä jokaisen verkostoitumiseen ja yhteistyöhön liittyvän väittämän kanssa.

Jokainen vastaaja arvioi, että heidän Leader-ryhmänsä oli kyennyt verkostoitumaan käytännössä; neljä viidesosaa (81 %) oli väittämän kanssa täysin samaa mieltä ja viidennes (20 %) jokseenkin samaa mieltä. Kaikki vastaajat arvioivat myös Leader-ryhmällään olevan vahvat paikalliset verkostot järjestöjen suuntaan; kolme viidestä (59 %) vastaajasta oli tästä täysin samaa mieltä ja kaksi viidesosaa (42 %) jokseenkin samaa mieltä.

Eniten eriäviä mielipiteitä ilmaistiin väittämän 'Leader-ryhmämme on kutsuttu päättäviin pöytiin omassa maakunnassa' kohdalla: väittämän kanssa oli eri mieltä joka neljäs (24 %) vastaaja.

Avoimissa kommenteissa oli havaittavissa, että se miten maakunnissa huomioidaan Leader-ryhmiä päätöksenteossa, vaihtelee vielä paljon. Useissa vastauksissa tuotiin esille myös ryhmien rajallisten resurssien riittävyys maakunnalliseen päätöksentekoon tai kansalliseen toimintaan.

1.5 Leader-periaatteiden oleellisuus ja merkitys



Kuva 43. Leader-periaatteiden tunnettuus, n=41

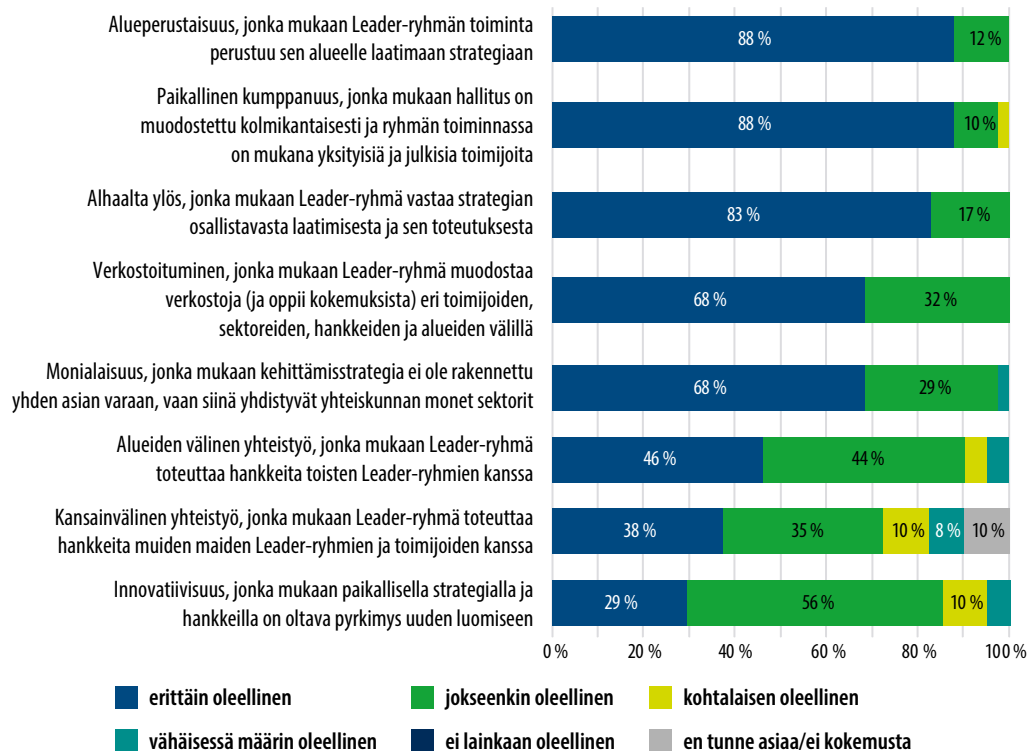
Leader-periaatteiden tunnettuuteen liittyviä väittämiä arvioitiin varsin myönteisesti: vähintään seitsemän kymmenestä vastaajasta oli samaa mieltä jokaisen väittämän kanssa lukuun ottamatta väittämää 'Leader-ryhmämme jäsenet tuntevat Leader-periaatteet hyvin', jonka kanssa oli samaa mieltä joka kolmas (36 %) vastaaja ja eri mieltä kolme kymmenestä (31 %).

Myönteisimmin arvioitiin väittämät 'Leader-ryhmämme työntekijät tuntevat Leader-periaatteet hyvin', jonka kanssa oli täysin samaa mieltä 83 % ja jokseenkin samaa mieltä 15 % vastaajista sekä 'Leader-periaatteet näkyvät ryhmämme päivittäisessä työssä', jonka kanssa oli samaa mieltä 63 % vastaajista ja jokseenkin samaa mieltä 28 %.

Avoimissa kommenteissa nostettiin esille se, että Leader-periaatteet ovat luonteva ja keskeinen osa ryhmien toimintatapaa ja niiden koetaan toteutuvan toiminnassa

sisäänrakennetusti. Useiden kommenttien perusteella niitä ei myöskään nosteta usein-kaan sellaisenaan esille.

Leader-periaatteiden oleellisuus oman ryhmän toimintaa ohjaavina arvoina



Kuva 44. Leader-periaatteiden oleellisuus oman ryhmän toimintaa ohjaavina arvoina, n=41

Kaikki Leader-periaatteet nähtiin varsin oleellisina oman ryhmän toiminnassa: vähintään kolme neljäsosaa vastaajista piti jokaista periaatetta vähintään jokseenkin oleellisena.

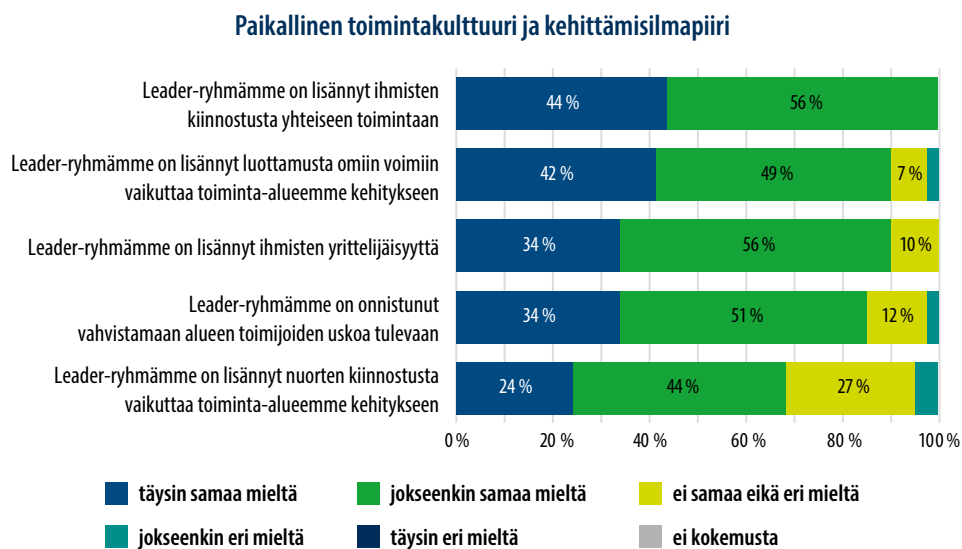
Oleellisimpina periaatteina oman ryhmän toiminnan kannalta nähtiin alueperustaisuus ja paikallinen kumppanuus, joita piti erittäin oleellisina lähes yhdeksän kymmenestä (88 %) vastaajasta sekä alhaalta ylös -periaate, jonka koki erittäin oleelliseksi useampi kuin neljä viidestä (83 %).

Vähiten oleellisena oman ryhmän toimintaa ohjaavana arvona nähtiin kansainvälinen yhteistyö, jota piti erittäin oleellisena 38 % ja jokseenkin oleellisena 35 % vastaajista.

Avoimissa kommentteissa Alhaalta-ylös periaatteen ja alueperustaisuuden tärkeyttä korostettiin yksittäisinä periaatteina useissa vastauksissa, mutta myös muiden periaatteiden tärkeyttä tuotiin esille. Muutamissa vastauksissa korostettiin myös sitä, että periaatteiden

tärkeys riippuu tarkastelun näkökulmasta ja periaatteiden yhdessä muodostaman kokonaisuuden tärkeyttä.

1.6 Leader-toiminnan merkitys



Kuva 45. Paikallinen toimintakulttuuri ja kehittämisilmapiiri, n=41

Myös paikalliseen toimintakulttuuriin ja kehittämisilmapiiriin liittyviä väittämiä arvioitiin myönteisesti: vähintään kaksi kolmesta vastaajasta oli samaa mieltä jokaisen väittämän kanssa.

Jokainen vastaaja oli samaa mieltä väittämän 'Leader-ryhmämme on lisännyt ihmisten kiinnostusta yhteiseen toimintaan' kanssa, 44 % täysin samaa mieltä ja 56 % jokseenkin samaa mieltä.

Heikoimmin arvioitiin väittämä 'Leader-ryhmämme on lisännyt nuorten kiinnostusta vaikuttaa toiminta-alueemme kehitykseen', johon kaksi kolmesta (68 %) yhtyi.

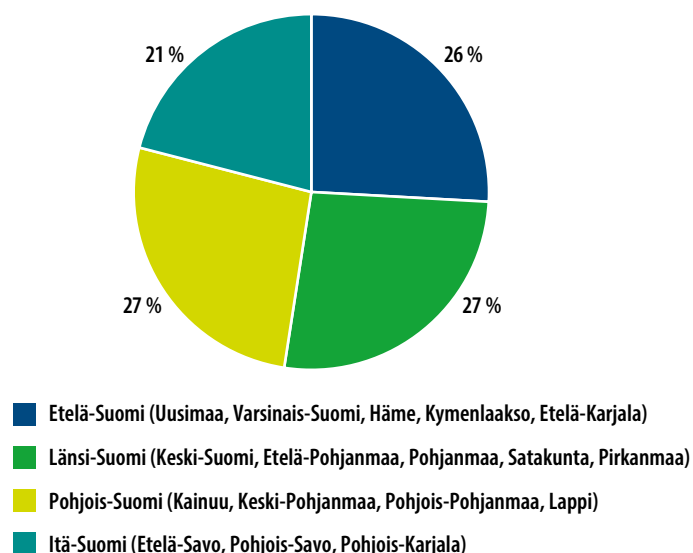
Avoimet kommentit Leader-toiminnan synnyttämästä lisäarvosta paikalliseen kehittämiseen korostivat useissa vastauksissa paikallisen toimijuuden ja paikallisten toimijoiden osallistamisen merkitystä. Myös nuorten aktivoinnin ja matalan kynnyksen toimijana olemisen merkitys nostettiin monissa vastauksissa esille.

2. Kysely Leader-ryhmien hallitusten jäsenille

Kysely oli avoinna 25.3.–15.4.2019 välisenä aikana. Kyselyyn saatiin yhteensä 144 vastausta. Koska kysely lähetettiin avoimella linkillä jaettavaksi Leader-ryhmien kautta, varsinaista vastausprosenttia ei ole mahdollista laskea. Voidaan kuitenkin arvioida, että noin viidennes kaikista Leader-ryhmien hallitusten jäsenistä vastasi kyselyyn.

2.1 Taustatiedot

Suuralue, jonka alueella vastaajan Leader-ryhmä toimii



Kuva 46. Suuralue, jolla vastaajan Leader-ryhmä toimii, n=143

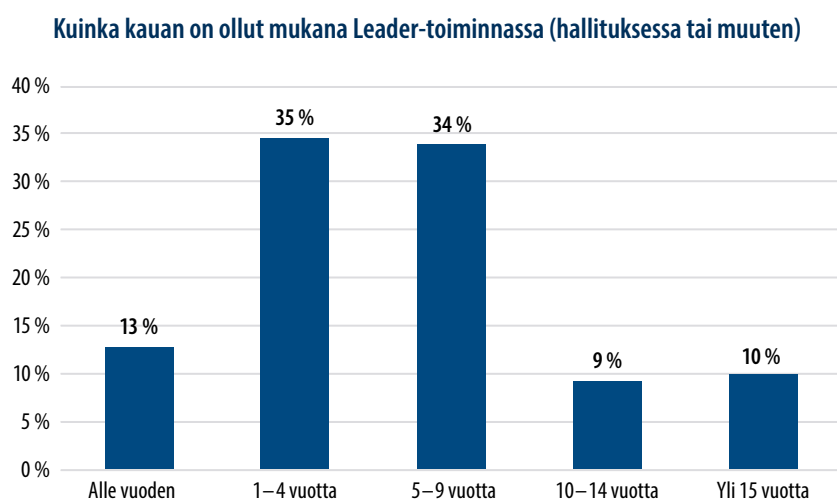
Noin neljännes vastaajista edusti Länsi-Suomen (27 %), Pohjois-Suomen (27 %) ja Etelä-Suomen (26 %) suuralueilla toimivia Leader-ryhmiä ja noin viidennes (21 %) Itä-Suomen alueen Leader-ryhmiä.



Kuva 47. Vastaajan asema hallituksessa tällä hetkellä, n=143

Yli puolet (54 %) vastaajista oli hallituksen nykyisiä jäseniä, noin joka viides (22 %) oli hallituksen entinen jäsen ja hieman harvempi (18 %) toimi puheenjohtajana tai varapuheenjohtajana nykyisessä hallituksessa.

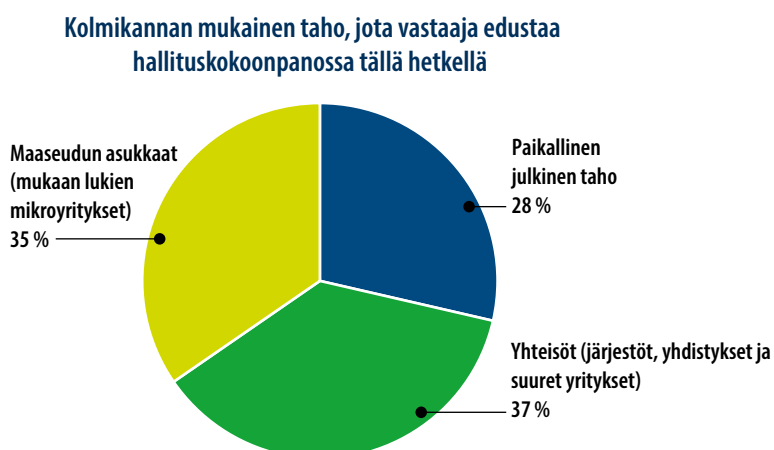
6 % vastaajista oli puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja aiemmin tällä ohjelmakaudella.



Kuva 48. Kuinka kauan vastaaja on ollut mukana Leader-toiminnassa (hallituksessa tai muuten), n=142

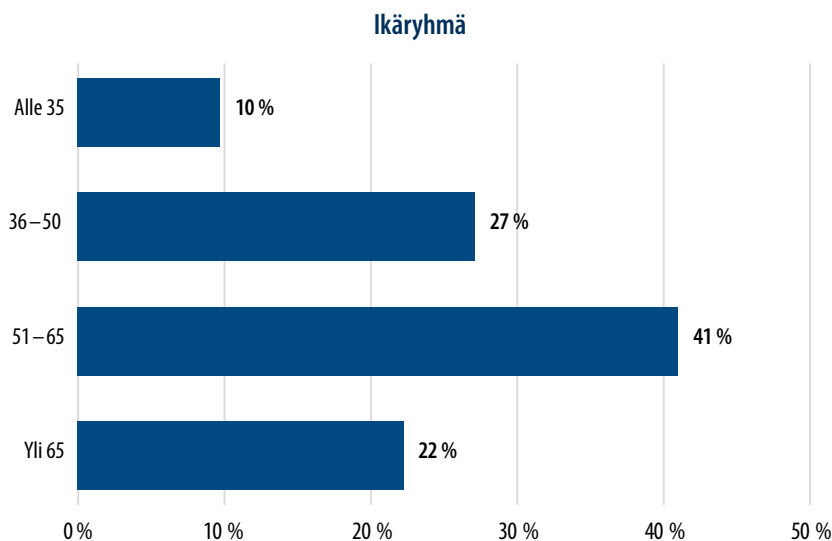
Noin kolmannes vastaajista on ollut mukana Leader-toiminnassa 1–4 vuotta (35 %) ja lähes yhtä moni 5–9 vuotta (34 %).

Runsas kymmenes (13 %) vastaajista on osallistunut Leader-toimintaan alle vuoden ajan, joka kymmenes (10 %) yli 15 vuotta ja hieman harvempi (9 %) 10–14 vuotta.



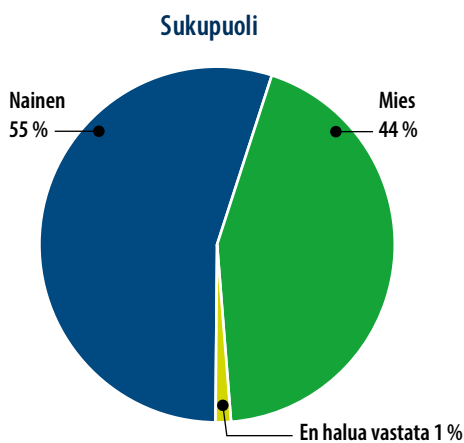
Kuva 49. Kolmikannan mukainen taho, jota vastaaja edustaa hallituskokoonpanossa tällä hetkellä, n=133

37 % vastaajista edusti hallituskokoonpanossa yhteisöjä (järjestöt, yhdistykset ja suuret yritykset), 35 % maaseudun asukkaita (mukaan lukien mikroyritykset) ja 28 % paikallista julkista tahoa.



Kuva 50. Vastaajan ikäryhmä, n=144

Vastaajien joukossa oli eniten 51–65 -vuotiaita (41 %), toiseksi eniten 36–50 -vuotiaita (27 %), kolmanneksi eniten yli 65-vuotiaita (22 %) ja vähiten alle 35-vuotiaita (10 %).

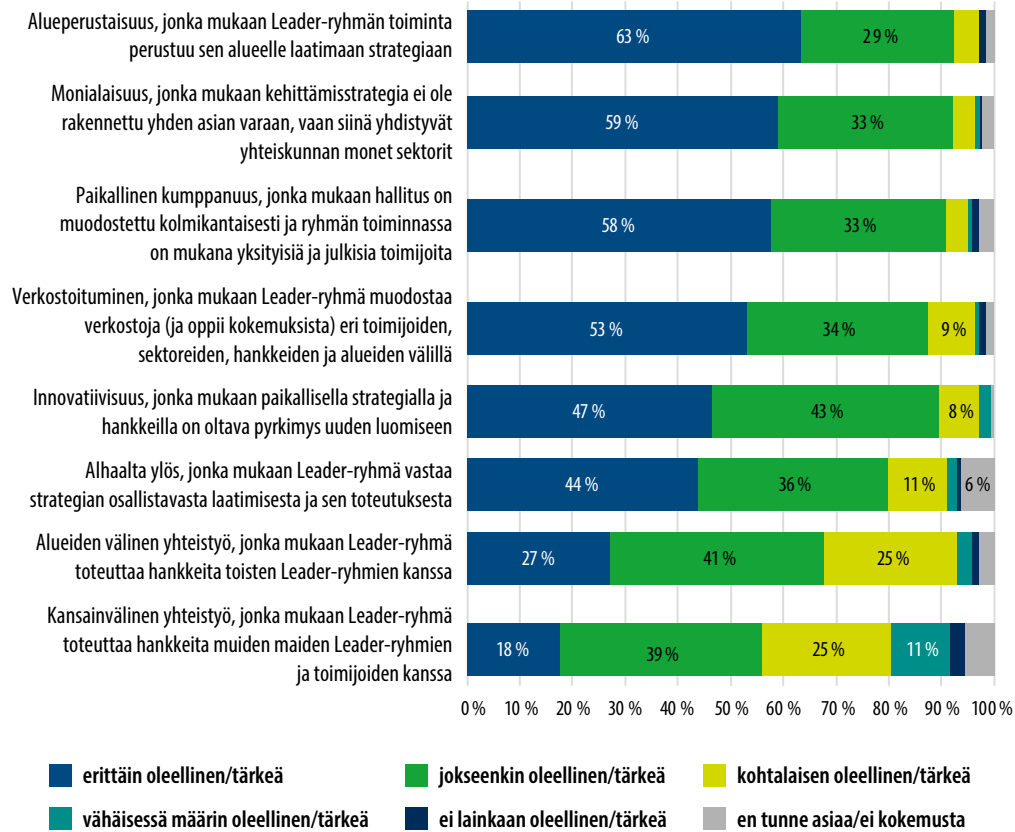


Kuva 51. Vastaajan sukupuoli, n=144

Vastaajien enemmistö, 55 %, oli naisia. Miehiä oli 44 % ja 1 % ei halunnut ilmoittaa sukupuoltaan.

2.2 Leader-periaatteiden oleellisuus ja tunnettuus

Kuinka oleellisia/tärkeitä pidät seuraavia asioita edustamasi Leader-ryhmän kohdalla?



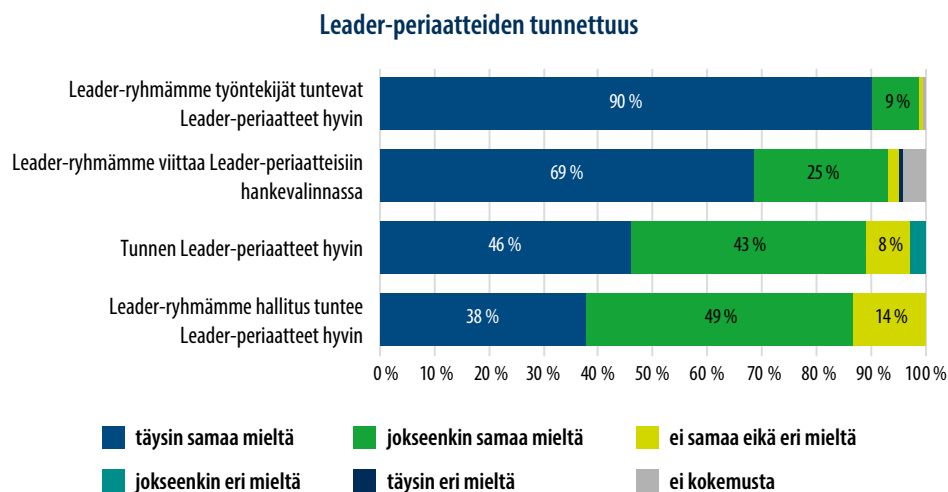
Kuva 52. Kuinka oleellisia/tärkeitä pitää Leader-periaatteita, n=144

Yli puolet vastaajista piti kaikkia Leader-periaatteita vähintään jokseenkin oleellisina tai tärkeinä edustamansa Leader-ryhmän kohdalla.

Oleellisimpina periaatteina nähtiin alueperustaisuus, monialaisuus ja paikallinen kumppanuus, joita pitää erittäin tai jokseenkin oleellisina yli yhdeksän kymmenestä vastaajasta.

Vähiten oleellisena Leader-periaatteena oman ryhmän kohdalla pidettiin kansainvälistä yhteistyötä, jota piti erittäin oleellisena noin joka viides vastaaja ja jokseenkin oleellisena neljä kymmenestä.

Verrattaessa näkemyksiä paikallisen kumppanuuden oleellisuudesta vastaajan edustamaan kolmikannan tahoon, ilmeni että paikallista julkista tahoa edustavat pitivät paikallista kumppanuutta kaikkein oleellisimpana.



Kuva 53. Leader-periaatteiden tunnettuus, n=144

Yhdeksän kymmenestä (90 %) vastaajasta oli täysin samaa mieltä siitä, että heidän Leader-ryhmänsä työntekijät tuntevat Leader-periaatteet hyvin.

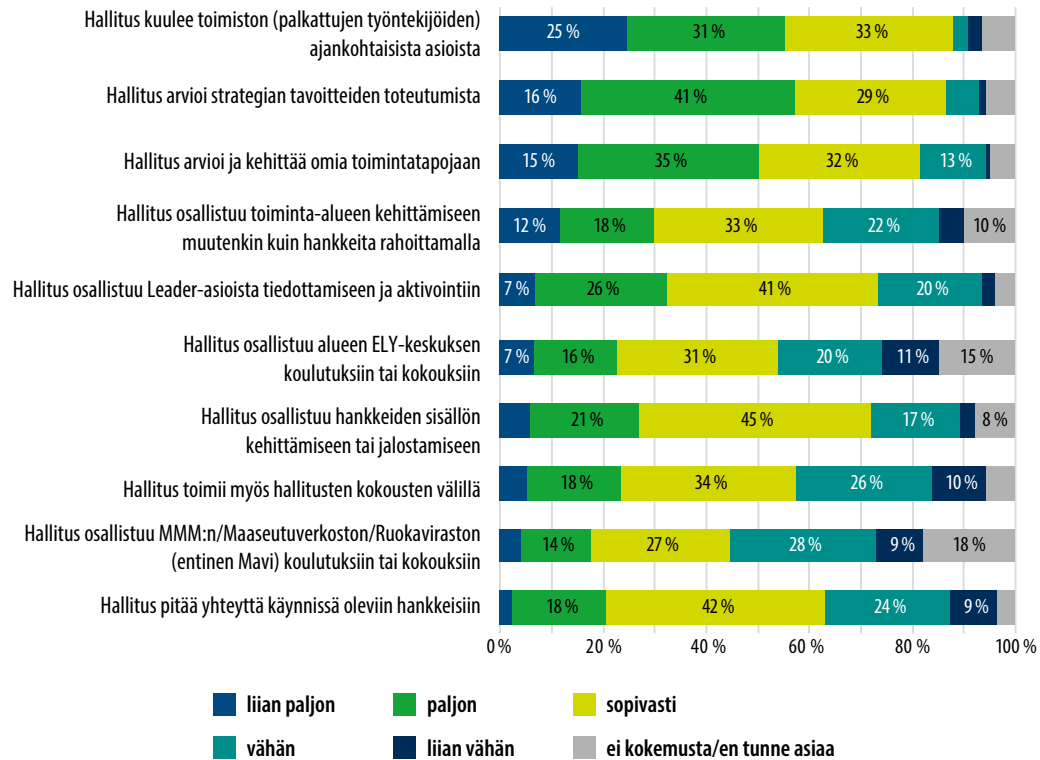
Huomattavasti harvempi, alle puolet (46 %) vastaajista, oli täysin samaa mieltä sen kanssa, että tuntee itse Leader-periaatteet hyvin ja vielä harvempi (38 %) oli täysin sitä mieltä, että oman Leader-ryhmän hallitus tuntee Leader-periaatteet hyvin. Kuitenkin noin yhdeksän kymmenestä vastaajasta oli vähintään jokseenkin samaa mieltä sen kanssa, että tuntee Leader-periaatteet hyvin ja että oman Leader-ryhmän hallitus tuntee Leader-periaatteet hyvin.

Useampi kuin yhdeksän kymmenestä (94 %) oli täysin tai jokseenkin samaa mieltä siitä, että heidän Leader-ryhmänsä viittaa Leader-periaatteisiin hankevalinnassa.

Verrattaessa vastaajien omaa Leader-periaatteiden tuntemusta sen mukaan, kuinka kauan on ollut Leader-toiminnassa mukana, tunnettiin periaatteet yleisesti sitä paremmin, mitä kauemmin vastaaja on ollut toiminnassa mukana. Kuitenkin alle vuoden Leader-toiminnassa mukana olleet kokivat tuntevansa periaatteet hieman paremmin kuin 1–4 vuotta toiminnassa mukana olleet.

2.3 Hallituksen osallistuminen ja kokemus hallitustyöskentelystä

Leader-ryhmän hallitus ja sen yksittäiset jäsenet voivat osallistua Leader-toimintaan eri tavoilla ja laajuudessa. Esitä näkemyksesi hallituksen osallistumisesta oman ryhmäsi kohdalla.



Kuva 54. Leader-ryhmän hallituksen osallistuminen Leader-toimintaan, n=144

Vähintään puolet vastaajista koki, että heidän Leader-ryhmänsä hallitus osallistuu paljon tai sopivasti kaikkiin kysymyksessä lueteltuihin toimintoihin lukuun ottamatta ELY-keskuksen ja MMM:n/Maaseutuverkoston/Ruokaviraston koulutuksiin tai kokouksiin osallistumista. Nämä olivat tosin ne toiminnot, joista vastaajilla on vähiten kokemusta tai tuntemusta.

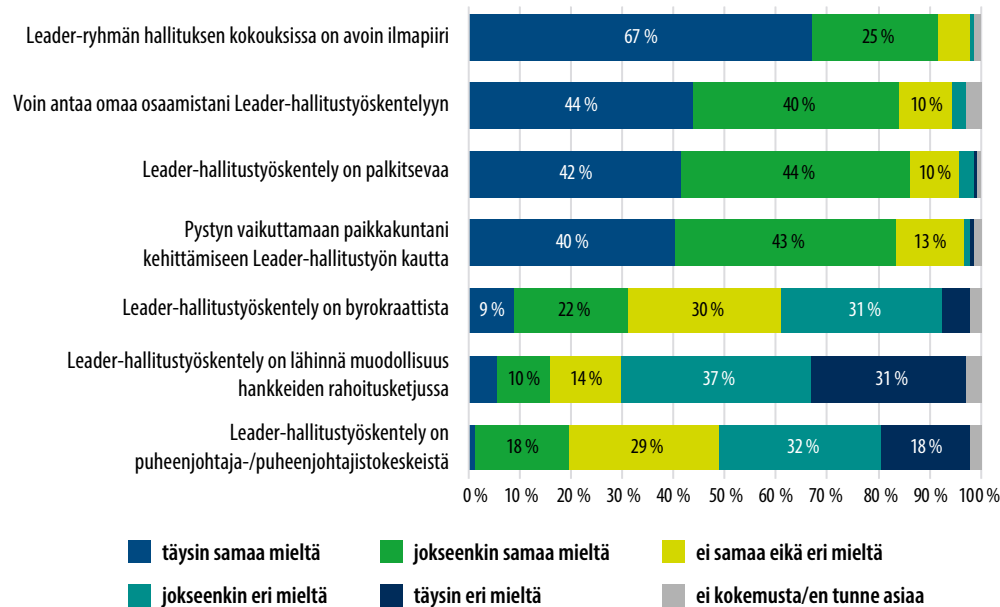
Eniten sopivasti-vastauksia (45 %) annettiin väittämään 'Hallitus osallistuu hankkeiden sisällön kehittämiseen tai jalostamiseen'.

Joka neljäs vastaaja (25 %) oli sitä mieltä, että heidän ryhmänsä hallitus kuulee toimiston (palkattujen työntekijöiden) ajankohtaisista asioista liian paljon.

Noin joka kymmenes vastaaja oli sitä mieltä, että heidän ryhmänsä hallituksen osallistuminen alueen ELY-keskuksen koulutuksiin tai kokouksiin (11 %), toimiminen myös hallitusten kokousten välillä (10 %), osallistuminen MMM:n/Maaseutuverkoston/Ruokaviraston

koulutuksiin tai kokouksiin (9 %) ja yhteydenpito käynnissä oleviin hankkeisiin (9 %) on liian vähäistä.

Ota kantaa seuraaviin hallitustyötä koskeviin väittämiin oman kokemuksesi valossa.



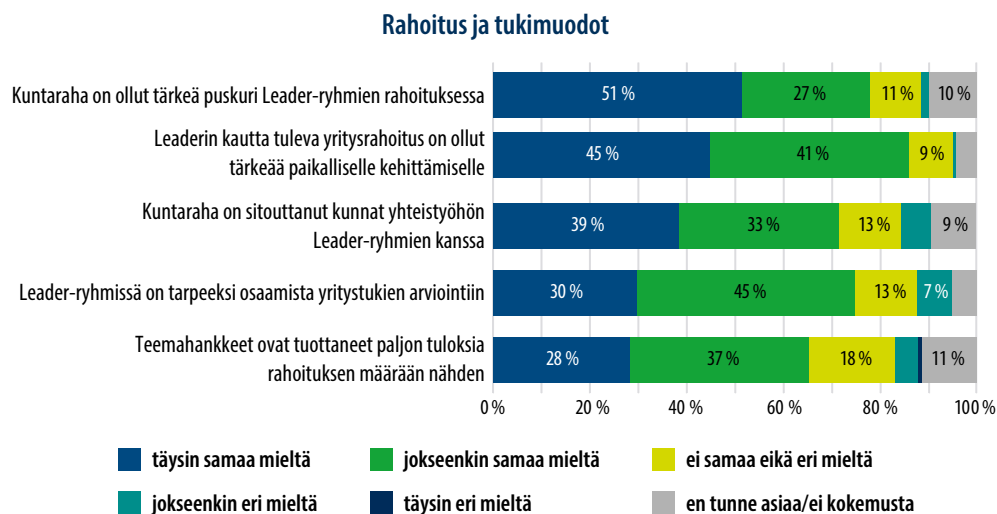
Kuva 55. Kokemus Leader-ryhmän hallitustyöstä, n=144

Useampi kuin yhdeksän kymmenestä (92 %) vastaajasta katsoi, että Leader-ryhmän hallituksen kokouksissa on avoin ilmapiiri.

Useampi kuin kahdeksan kymmenestä oli sitä mieltä, että Leader-hallitustyöskentely on palkitsevaa (86 %), vastaaja voi antaa omaa osaamistaan Leader-hallitustyöskentelyyn (84 %) ja että vastaaja pystyy vaikuttamaan paikkakuntansa kehittämiseen Leader-hallitustyön kautta (83 %).

Vastaajien vähemmistö katsoi Leader-työskentelyn olevan byrokraattista (31 %), Leader-hallitustyöskentelyn olevan puheenjohtaja-/puheenjohtajistokeskeistä (19 %) ja Leader-hallitustyöskentelyn olevan lähinnä muodollisuus hankkeiden rahoitusketjussa (16 %).

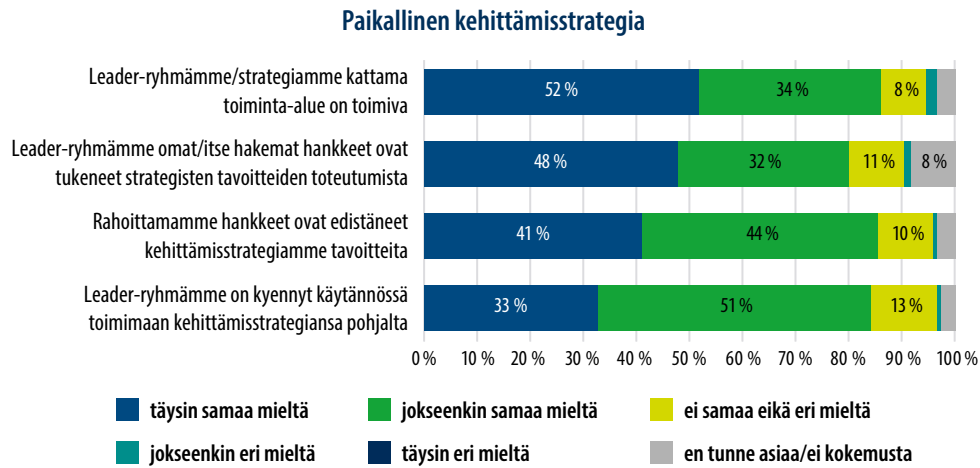
2.4 Leader-periaatteiden toteutumiseen ja hallintoon liittyvät kysymykset



Kuva 56. Rahoitus ja tukimuodot, n=142

Vähintään kaksi kolmesta vastaajasta oli samaa mieltä kaikkien rahoitukseen ja tukimuotoihin liittyvien väittämien kanssa.

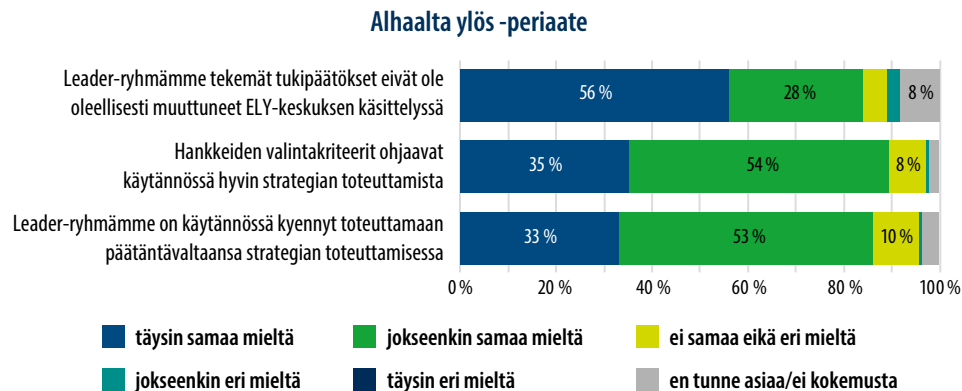
Eniten samaa mieltä oltiin väittämästä 'Leaderin kautta tuleva yritysrahoitus on ollut tärkeää paikalliselle kehittämiselle' (86 %) ja vähiten samaa mieltä oltiin väittämästä 'Teemahankkeet ovat tuottaneet paljon tuloksia rahoituksen määrään nähden' (65 %).



Kuva 57. Paikallinen kehittämisstrategia, n=143

Vähintään kahdeksan kymmenestä vastaajasta oli samaa mieltä kaikkien paikallista kehittämisstrategiaa koskevien väittämien kanssa.

Eniten samaa mieltä oltiin väittämän 'Leader-ryhmämme/strategiamme kattama toiminta-alue on toimiva' (86 %) kanssa ja vähiten väittämän 'Leader-ryhmämme omat/itse hankkimat hankkeet ovat tukeneet strategisten tavoitteiden toteutumista' (80 %).

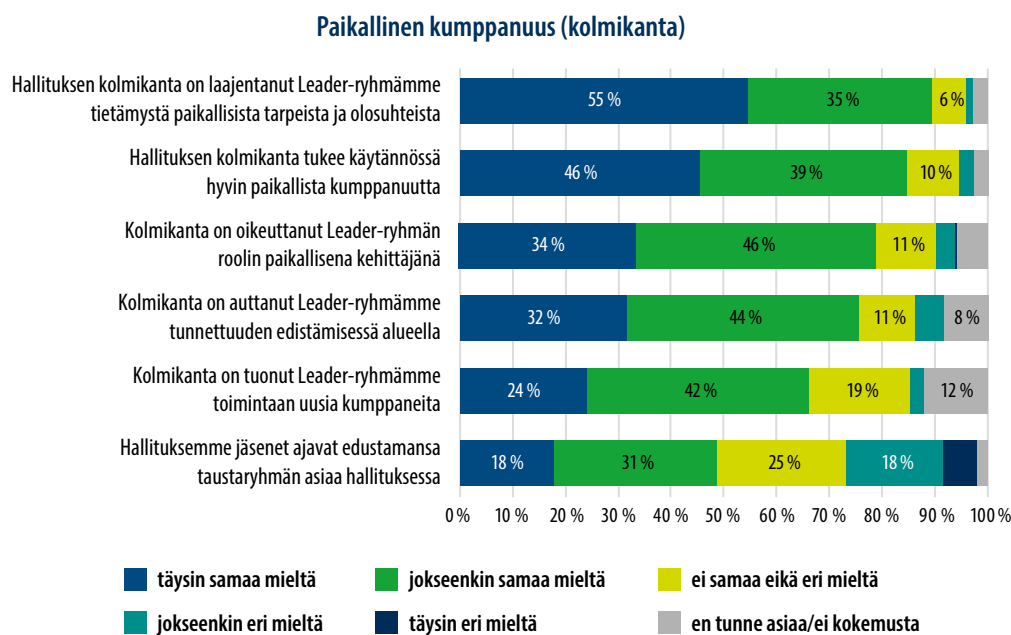


Kuva 58. Alhaalta ylös -periaate, n=144

Useampi kuin kahdeksan kymmenestä yhtyi kaikkiin alhaalta ylös -periaatteeseen liittyviin väittämiin.

Myönteisimmin arvioitiin väittämä 'Hankkeiden valintakriteerit ohjaavat käytännössä hyvin strategian toteuttamista' (89 % samaa mieltä) ja heikoimmin väittämä

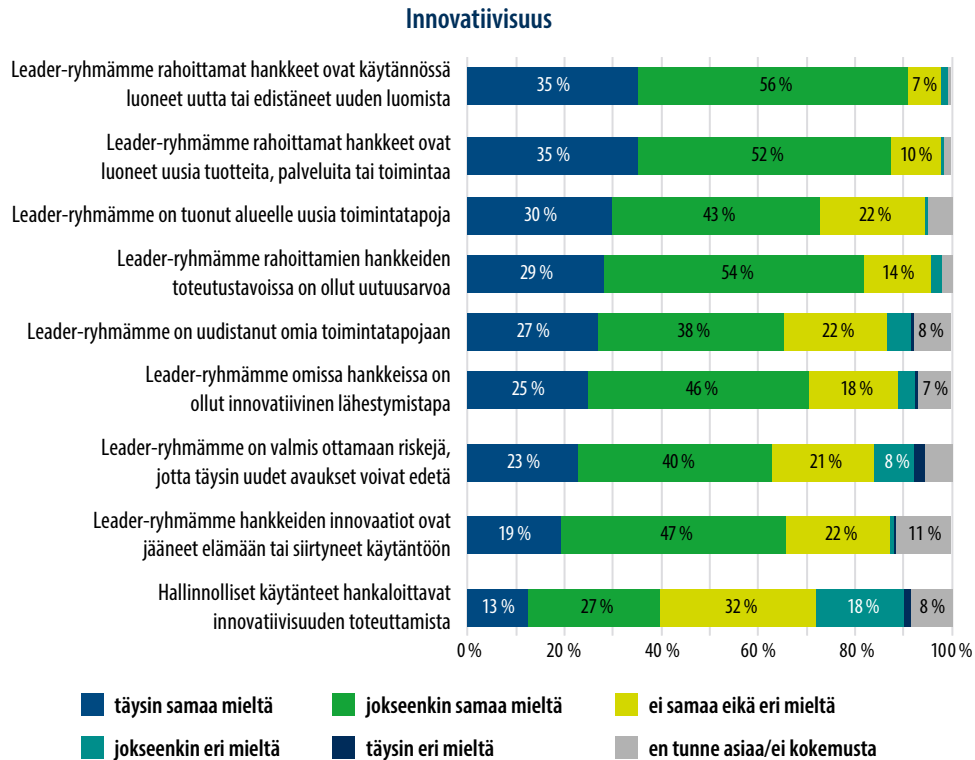
‘Leader-ryhmämme tekemät tukipäätökset eivät ole oleellisesti muuttuneet ELY-keskuksen käsittelyssä’ (84 % samaa mieltä).



Kuva 59. Paikallinen kumppanuus (kolmikanta), n=142

Vähintään kaksi kolmesta vastaajasta oli samaa mieltä kaikkien kolmikantaan liittyvien väittämien kanssa lukuun ottamatta väittämää ‘Hallituksemme jäsenet ajavat edustamansa taustaryhmän asiaa hallituksessa’, johon yhtyy vajaa puolet (49 %) vastaajista.

Eniten samaa mieltä vastaajat olivat väittämän ‘Hallituksen kolmikanta on laajentanut Leader-ryhmämme tietämystä paikallisista tarpeista ja olosuhteista’ kanssa, johon yhtyy yhdeksän kymmenestä (90 %) vastaajasta.

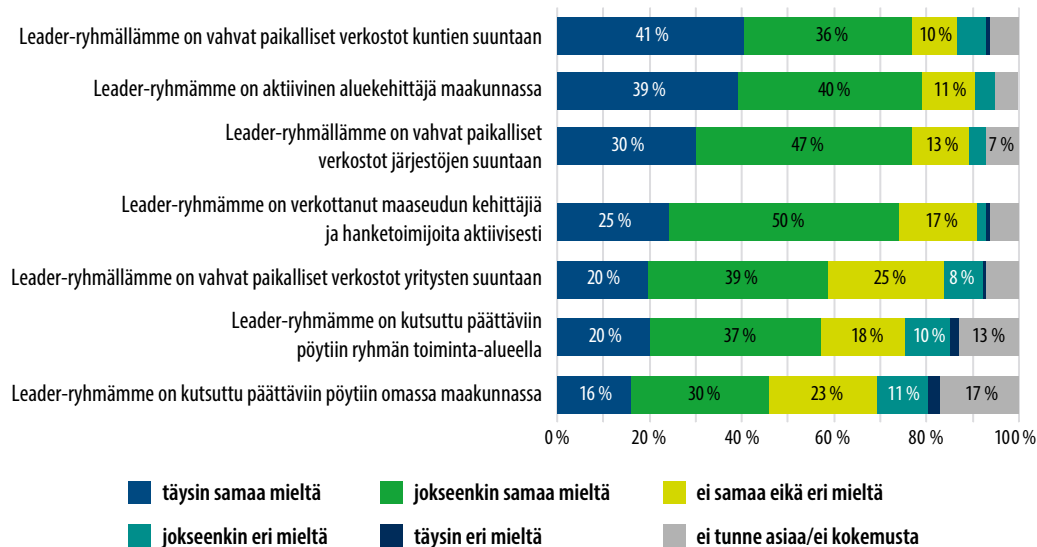


Kuva 60. Innovatiivisuus, n=144

Vähintään noin kaksi kolmesta vastaajasta oli samaa mieltä kaikkien innovatiivisuuteen liittyvien väittämien kanssa lukuun ottamatta väittämää 'Hallinnolliset käytänteet hankaloittavat innovatiivisuuden toteuttamista', josta oli samaa mieltä neljä kymmenestä (40 %) vastaajasta.

Myönteisimmin arvioitiin väittämät 'Leader-ryhmämme aloittamat hankkeet ovat käytännössä luoneet uutta tai edistäneet uuden luomista' (91 %) ja 'Leader-ryhmämme rahoittamat hankkeet ovat luoneet uusia tuotteita, palveluita tai toimintaa' (87 %), joiden kanssa oli samaa mieltä noin yhdeksän kymmenestä vastaajasta.

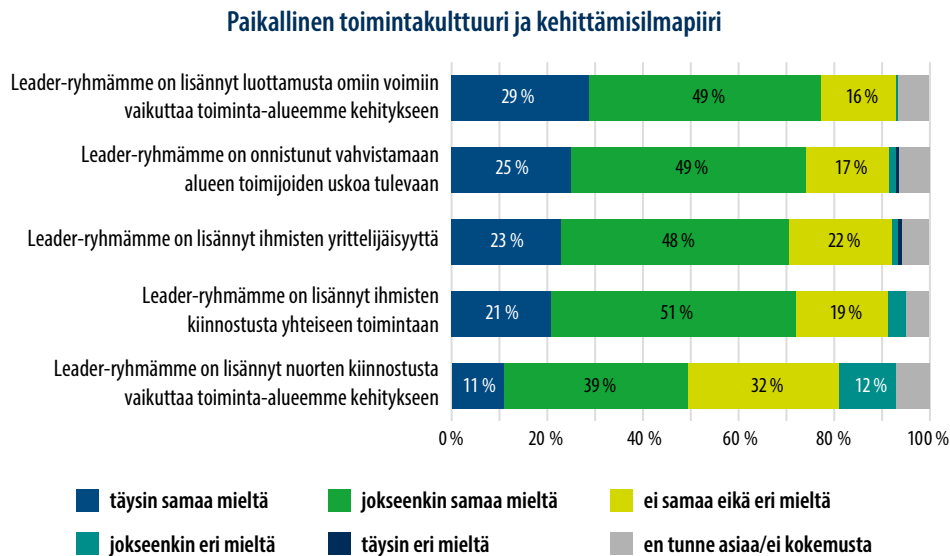
Verkostoituminen ja yhteistyö



Kuva 61. Verkostoituminen ja yhteistyö, n=143

Yli puolet vastaajista oli samaa mieltä kaikkien verkostoitumisen ja yhteistyön väittämien kanssa lukuun ottamatta väittämää 'Leader-ryhmämme on kutsuttu päättäviin pöytiin omassa maakunnassa', johon ilmaisi yhtenevän mielipiteen alle puolet (47 %) vastaajista. Lähes viidenneksellä vastaajista (17 %) ei ollut kokemusta tai tuntemusta ko. väittämään liittyen.

Positiivisimmin arvioitiin väittämät 'Leader-ryhmämme on aktiivinen aluekehittäjä maakunnassa' (79 %), 'Leader-ryhmällämme on vahvat paikalliset verkostot kuntien suuntaan' (77 %), 'Leader-ryhmällämme on vahvat paikalliset verkostot järjestöjen suuntaan' (77 %) ja 'Leader-ryhmämme on verkottanut maaseudun kehittäjiä ja hanketoimijoita aktiivisesti' (75 %), joiden kanssa oli samaa mieltä noin kolme neljästä vastaajasta.



Kuva 62. Paikallinen toimintakulttuuri ja kehittämisilmapiiri, n=144

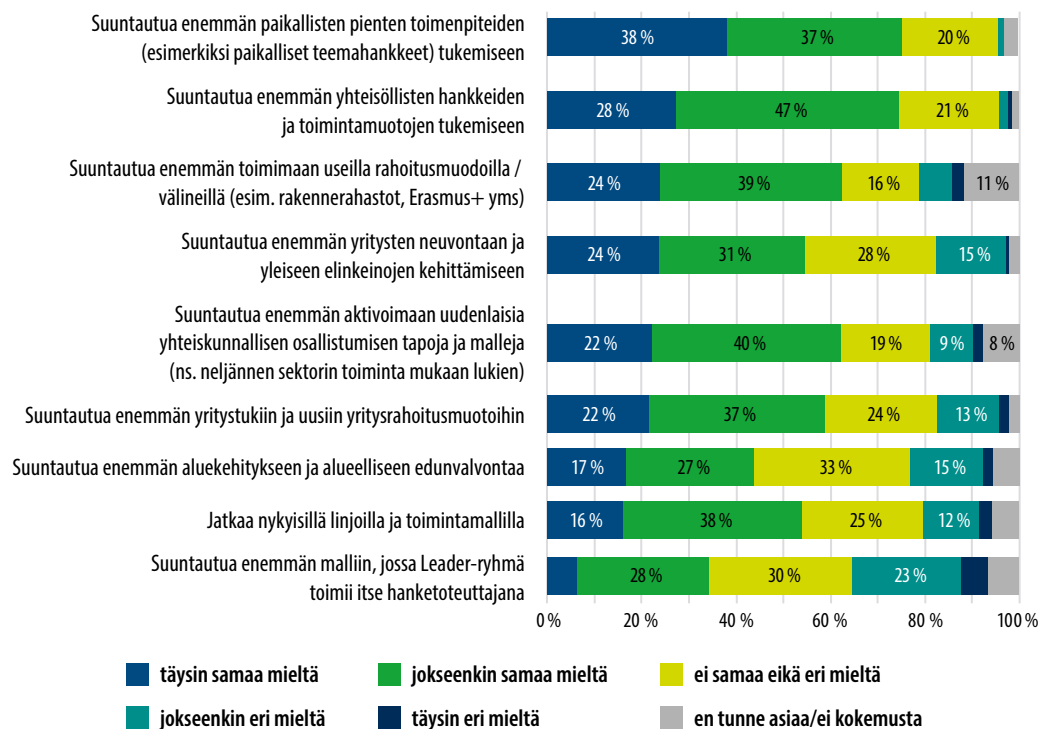
Vähintään puolet vastaajista oli samaa mieltä kaikkien paikallista toimintakulttuuria ja kehittämisilmapiiriä koskevien väittämien kanssa.

Eniten samaa mieltä oltiin väittämän 'Leader-ryhmämme on lisännyt luottamusta omiin voimiin vaikuttaa toiminta-alueemme kehitykseen' (78 %) kanssa ja vähiten väittämän 'Leader-ryhmämme on lisännyt nuorten kiinnostusta vaikuttaa toimintaa-alueemme kehitykseen' (50 %) kanssa.

2.5 Leader-toiminnan roolit tulevaisuudessa

**Millaista roolia/suuntaamista toivoisit Leader-toiminnalle tulevaisuudessa?
Arvioi seuraavien suuntausten toivottavuutta/tarkoituksenmukaisuutta
oman Leader-ryhmäsi toiminta-alueen näkökulmasta.**

Leader-toiminnan tulisi...



Kuva 63. Leader-toiminnan tulevaisuuden suuntaukset, n=142

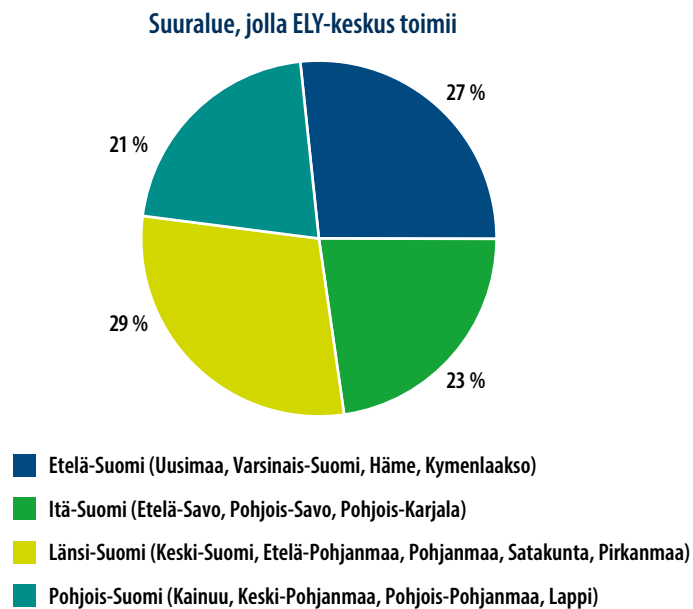
Vastaajat toivoivat Leader-toiminnalta tulevaisuudessa eniten voimakkaampaa suuntautumista paikallisten pienten toimenpiteiden (esim. paikalliset teemahankkeet) (75 %) ja yhteisöllisten hankkeiden ja toimintamuotojen (75 %) tukemiseen.

Vähiten painoarvoa asetettiin vahvemmalle suuntautumiselle malliin, jossa Leader-ryhmä toimii itse hanketoteuttajana (34 %).

3. Kysely ELY-keskuksille

ELY-keskusten maaseutupuolen asiantuntijoille (maaseutupäälliköt, maksajat, yritystutkijat, ohjelmavastaavat, Leader-yhteyshenkilöt, maaseutu- ja kehittämisasiantuntijat) suunnattu kysely oli avoinna 2.–21.5.2019 välisenä aikana. Kysely lähetettiin 153 vastaanottajalle, joista 75 vastasi kyselyyn. Näin ollen vastausprosentti oli 49,0 %.

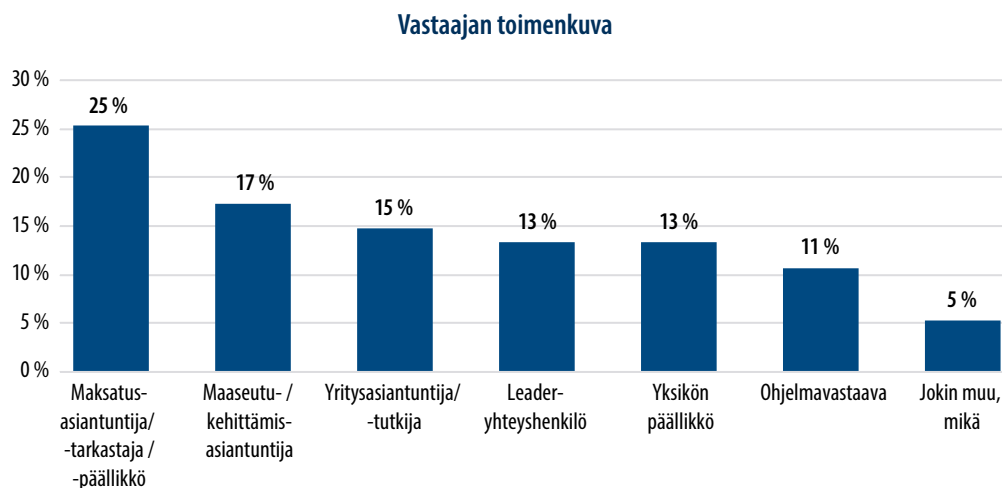
3.1 Taustatiedot



Kuva 64. Suuralue, jolla vastaajan ELY-keskus toimii, n=75

Noin kolme kymmenestä vastaajasta (29 %) työskentelee Länsi-Suomen suuralueella sijaitsevassa ELY-keskuksessa ja joka neljäs vastaaja (27 %) Etelä-Suomen suuralueella olevassa ELY-keskuksessa.

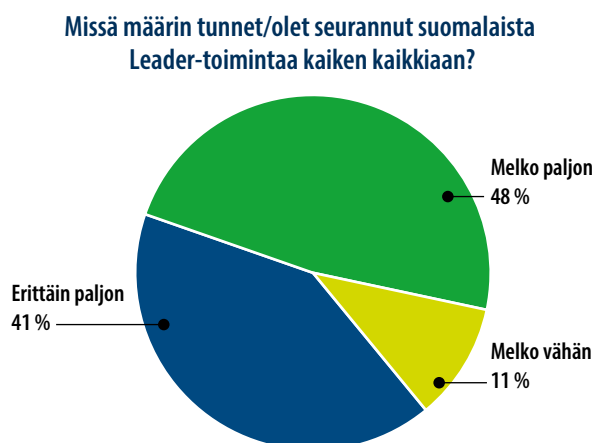
Noin viidennes vastaajista työskentelee Itä-Suomen (23 %) tai Pohjois-Suomen suuralueella (21 %) sijaitsevassa ELY-keskuksessa.



Kuva 65. Vastaajan toimenkuva, n=75

Joka neljäs vastaaja (25 %) työskentelee maksatusasiantuntijana, -tarkastajana tai -päällikkönä ja vajaa viidennes vastaajista (17 %) maaseutu- ja kehittämisasiantuntijoina.

Seuraavaksi eniten vastaajien joukossa on yritysasiintuntijoita ja -tutkijoita (15 %), Leader-yhteyshenkilöitä (13 %), yksikön päälliköitä (13 %) ja ohjelmavastaavia (11 %). Muita kuin edellä mainittuihin luokkiin kuuluvia on 5 % vastaajista.

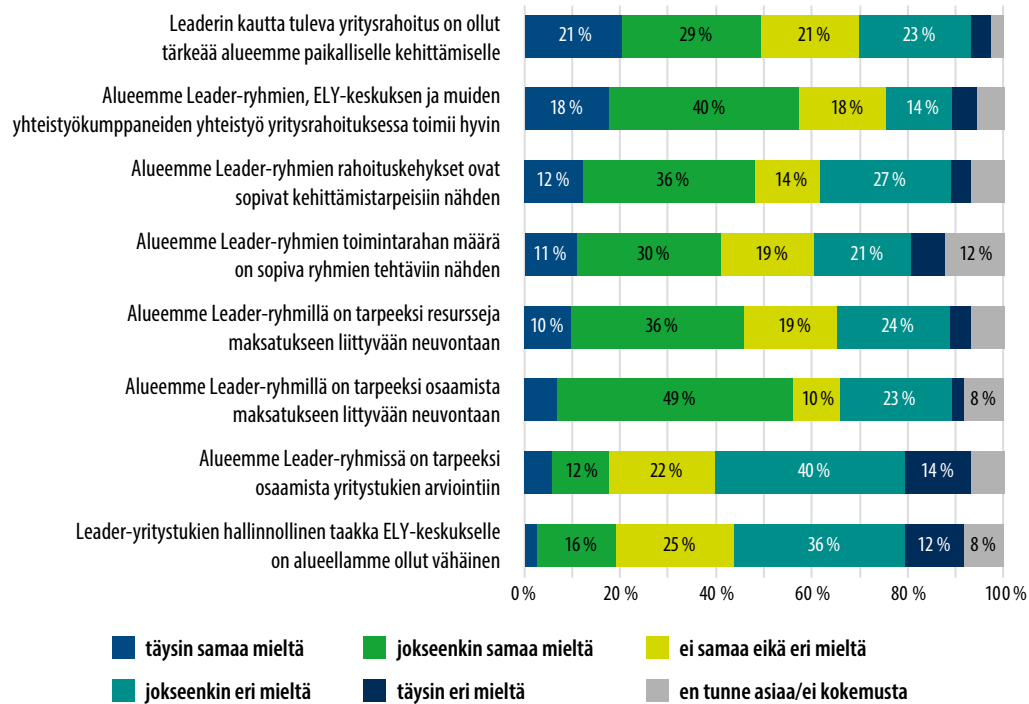


Kuva 66. Missä määrin vastaaja tuntee/on seurannut suomalaista Leader-toimintaa, n=75

Lähes puolet vastaajista (48 %) tuntee tai on seurannut suomalaista Leader-toimintaa melko paljon. Neljä kymmenestä (41 %) tuntee tai on seurannut toimintaa erittäin paljon ja joka kymmenes (11 %) melko vähän.

3.2 Hallinto

Rahoitus ja tukimuodot

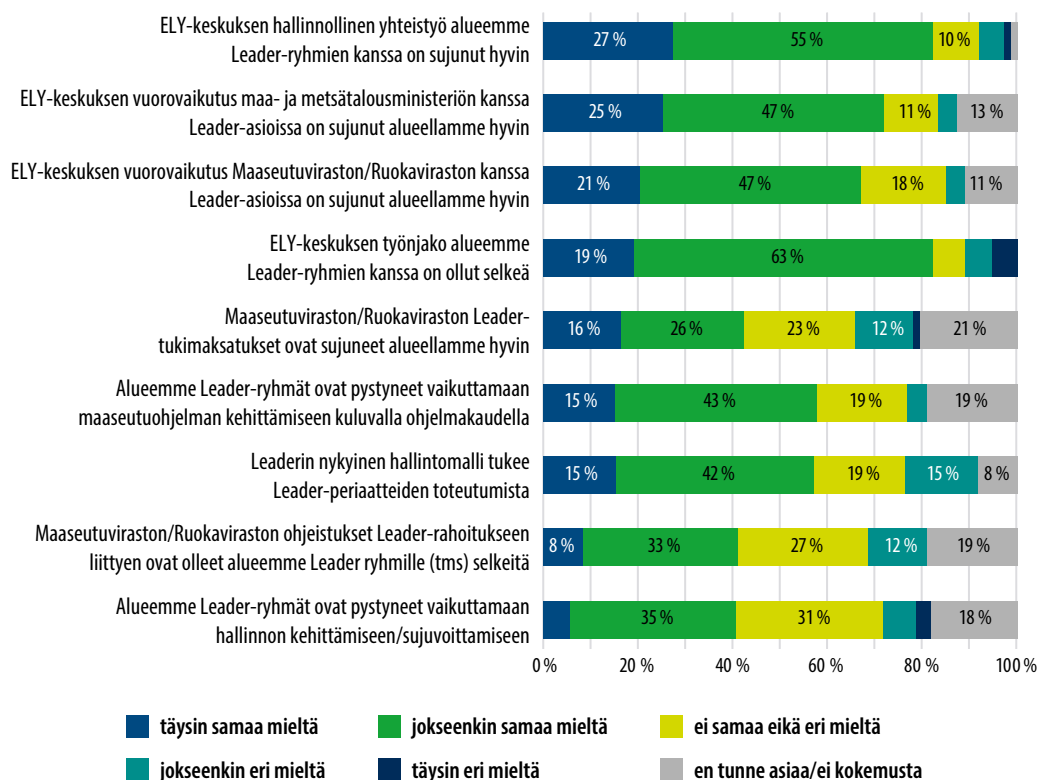


Kuva 67. Rahoitus ja tukimuodot, n=73

Vähintään puolet vastaajista oli samaa mieltä seuraavien rahoitusta ja tukimuotoja koskevien väittämien kanssa: 'Alueemme Leader-ryhmien, ELY-keskuksen ja muiden yhteistyökumppaneiden yhteistyö yritysrahoituksessa toimii hyvin' (58 %), 'Alueemme Leader-ryhmillä on tarpeeksi osaamista maksatukseen liittyvään neuvontaan' (56 %) ja 'Leaderin kautta tuleva yritysrahoitus on ollut tärkeää alueemme paikalliselle kehittämiselle' (50 %).

Vastaajat olivat eniten eri mieltä seuraavien väittämien kanssa: 'Alueemme Leader-ryhmissä on tarpeeksi osaamista yritystukien arviointiin' (54 %) ja 'Leader-yritystukien hallinnollinen taakka ELY-keskukselle on alueellamme ollut vähäinen' (48 %).

Hallinto ja hallintomalli

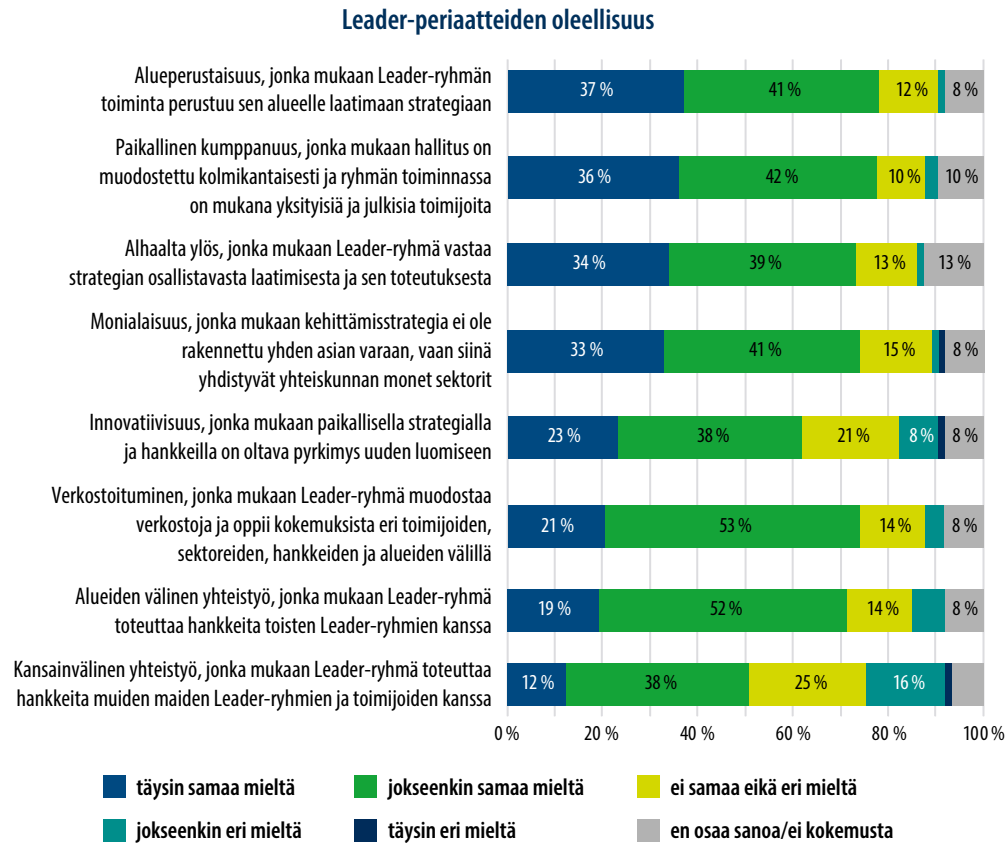


Kuva 68. Hallinto ja hallintomalli, n=73

Vastaajat arvioivat hallintoon ja hallintomalliin liittyviä väittämiä huomattavasti positiivisemmin kuin rahoitusta ja tukimuotoja koskevia väittämiä: yli puolet vastaajista oli samaa mieltä kaikkien väittämien kanssa lukuun ottamatta väittämiä 'Ruokaviraston Leader-tukimaksatukset ovat sujuneet alueellamme hyvin' (42 %), 'Ruokaviraston ohjeistukset Leader-rahoitukseen liittyen ovat olleet alueellamme Leader-ryhmille (tms.) selkeitä' (41 %) ja 'Alueemme Leader-ryhmät ovat pystyneet vaikuttamaan hallinnon kehittämiseen/sujuvoittamiseen' (41 %).

Eniten saman mielisyyttä vastaajissa herättivät väittämät 'ELY-keskuksen hallinnollinen yhteistyö alueemme Leader-ryhmien kanssa on sujunut hyvin' (82 %) ja 'ELY-keskuksen työnjako alueemme Leader-ryhmien kanssa on ollut selkeä' (82 %), joihin yhtyi useampi kuin kahdeksan kymmenestä vastaajasta.

3.3 Leader-periaatteiden oleellisuus ja merkitys



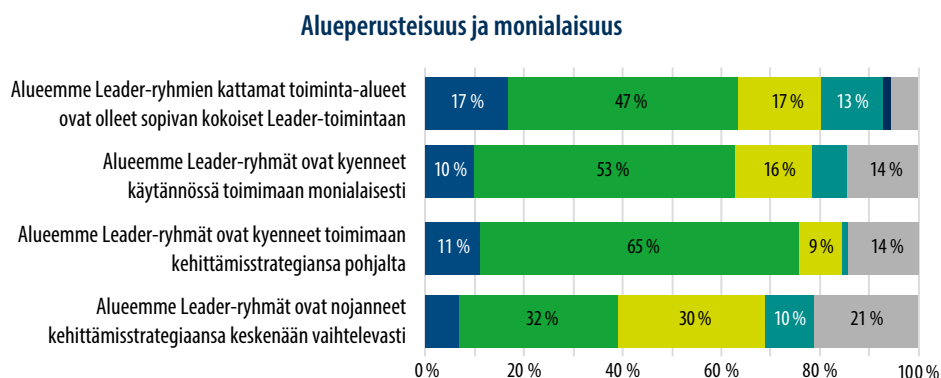
Kuva 69. Leader-periaatteiden oleellisuus, n=73

Vähintään puolet vastaajista piti kaikkia Leader-periaatteita oleellisina maaseudun kehittämisen kannalta.

Oleellisimpina Leader-periaatteina vastaajat näkivät alueperustaisuuden (78 %) ja paikallisen kumppanuuden (78 %), joita piti oleellisina kahdeksan kymmenestä vastaajasta.

Vähiten oleelliseksi periaatteeksi koettiin kansainvälinen yhteistyö (50 %).

3.4 Leader-periaatteiden toteutuminen

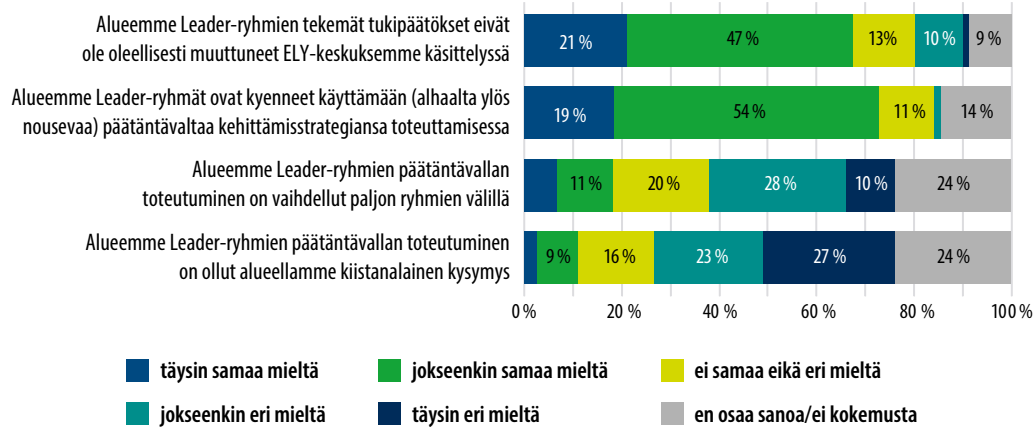


Kuva 70. Alueperustaisuus ja monialaisuus, n=71

Alueperustaisuuteen ja monialaisuuteen liittyvien väittämien katsottiin toteutuneen hyvin: yli puolet vastaajista oli samaa mieltä kaikkien väittämien kanssa lukuun ottamatta väittämää 'Alueemme Leader-ryhmät ovat nojanneet kehittämisstrategiaansa keskenään vaihtelevasti', josta oli samaa mieltä neljä kymmenestä (39 %) vastaajasta.

Parhaiten katsottiin toteutuneen väittämän 'Alueemme Leader-ryhmät ovat kyenneet toimimaan kehittämisstrategiansa pohjalta', jonka kanssa oli samaa mieltä kolme neljästä (76 %) vastaajasta.

Alhaalta ylös (päättävältä paikallisesta osallistavasta kehittämisstrategiasta)

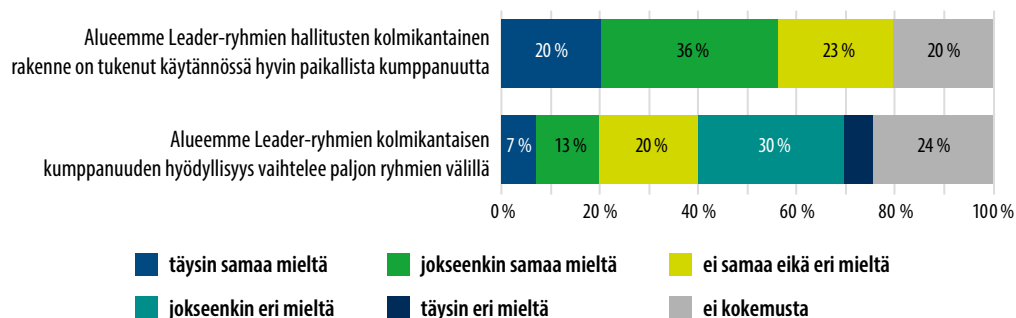


Kuva 71. Alhaalta ylös (päättävältä paikallisesta osallistavasta kehittämisstrategiasta), n=70

Vastaajien enemmistö katsoi, että oman alueen Leader-ryhmät ovat kyenneet käyttämään (alhaalta ylös nousevaa) päättävältä kehittämisstrategiansa toteuttamisessa (73 %) ja että alueen Leader-ryhmien tekemät tukipäätökset eivät ole oleellisesti muuttuneet ELY-keskuksen käsittelyssä (68 %).

Vain vähemmistö oli samaa mieltä siitä, että alueen Leader-ryhmien päättävällän toteutuminen olisi vaihdellut paljon ryhmien välillä (18 %) tai että päättävällän toteutuminen olisi ollut alueella kiistanalainen kysymys (12 %).

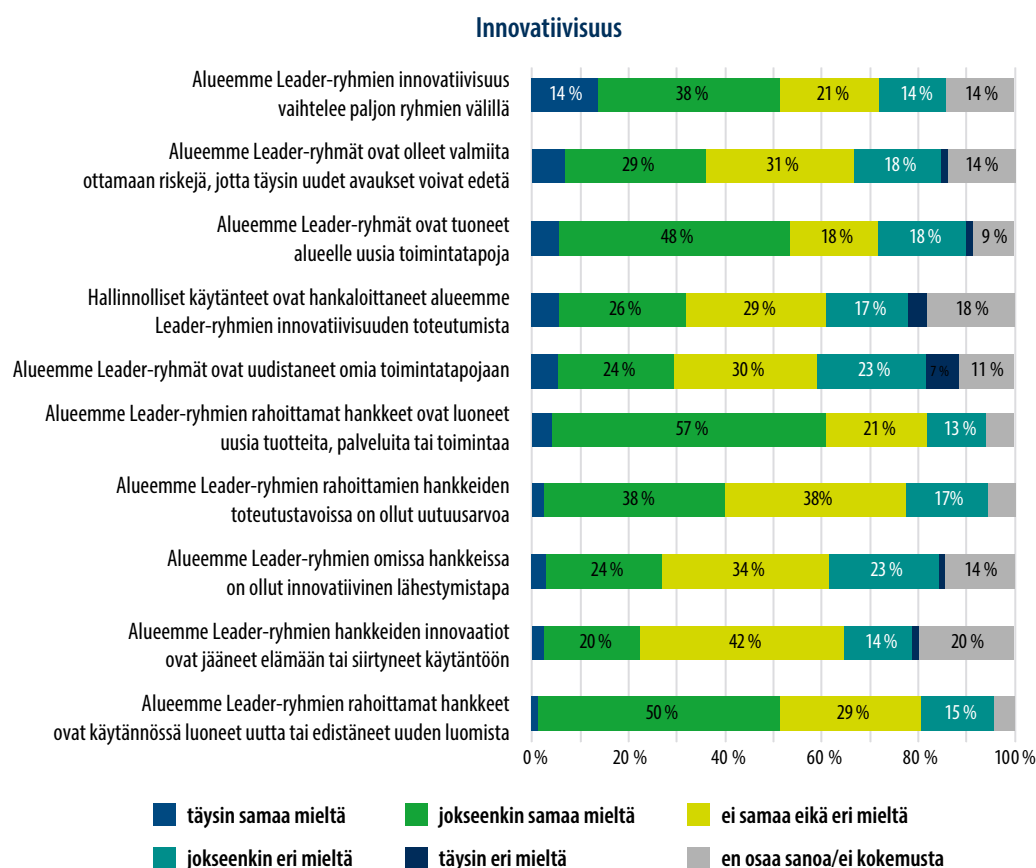
Paikallinen kumppanuus (kolmikanta)



Kuva 72. Paikallinen kumppanuus (kolmikanta), n=70

Yli puolet (56 %) vastaajista oli sitä mieltä, että oman alueen Leader-ryhmien hallitusten kolmikantainen rakenne on tukenut käytännössä hyvin paikallista kumppanuutta. Viidenneksellä (20 %) ei ollut kokemusta asiasta.

Joka viides vastaaja (20 %) oli sitä mieltä, että oman alueen Leader-ryhmien kolmikantaisen kumppanuuden hyödyllisyys vaihtelee paljon ryhmien välillä. Joka kolmas (36 %) oli eri mieltä asiasta ja joka neljännellä (24 %) vastaajalla ei ollut kokemusta asiasta.



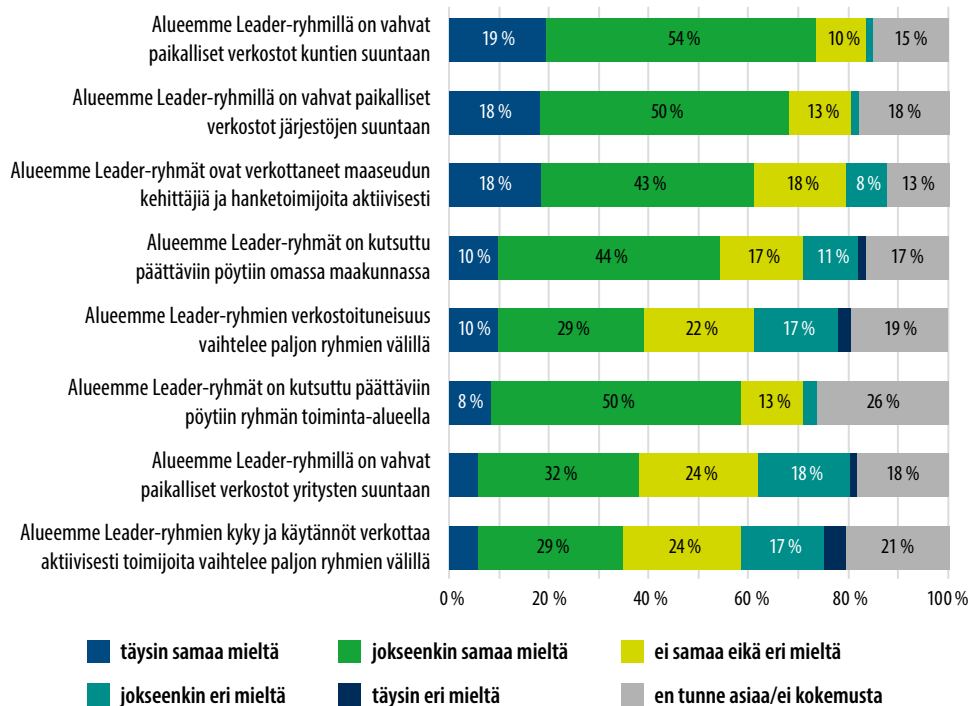
Kuva 73. Innovatiivisuus, n=72

Vastaajien näkemykset innovatiivisuuteen liittyvien väittämien toteutumisesta jakautuivat. Vain neljä kymmenestä väittämästä oli sellaisia, joiden kanssa yli puolet vastaajista oli samaa mieltä.

Eniten samaa mieltä vastaajat olivat väittämien 'Alueemme Leader-ryhmien rahoittamat hankkeet ovat luoneet uusia tuotteita, palveluita tai toimintaa' (61 %) ja 'Alueemme Leader-ryhmät ovat tuoneet alueelle uusia toimintatapoja' (54 %) kanssa.

Heikoimmin arvioitiin väittämät 'Alueemme Leader-ryhmien hankkeiden innovaatiot ovat jääneet elämään tai siirtyneet käytäntöön' (23 %) ja 'Alueemme Leader-ryhmien omissa hankkeissa on ollut innovatiivinen lähestymistapa' (27 %).

Verkostoituminen ja verkottaminen

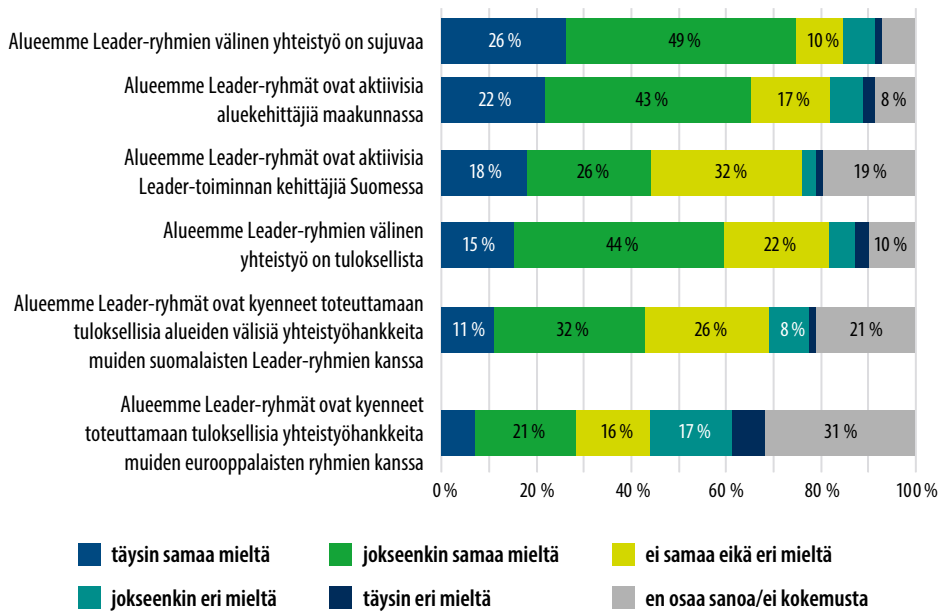


Kuva 74. Verkostoituminen ja verkottaminen, n=72

Yli puolet vastaajista oli samaa mieltä kaikkien verkostoitumiseen ja verkottamiseen liittyvien väittämien kanssa lukuun ottamatta väittämiä 'Alueemme Leader-ryhmien verkostoituneisuus vaihtelee paljon ryhmien välillä' (39 %), 'Alueemme Leader-ryhmillä on vahvat paikalliset verkostot yritysten suuntaan' (38 %) ja 'Alueemme Leader-ryhmien kyky ja käytännöt verkottaa aktiivisesti toimijoita vaihtelee paljon ryhmien välillä' (35 %).

Eniten samaa mieltä vastaajat olivat väittämien 'Alueemme Leader-ryhmillä on vahvat paikalliset verkostot kuntien suuntaan' (73 %) ja 'Alueemme Leader-ryhmillä on vahvat paikalliset verkostot järjestöjen suuntaan' (68 %) kanssa.

Yhteistyö ja yhteistyöhankkeet



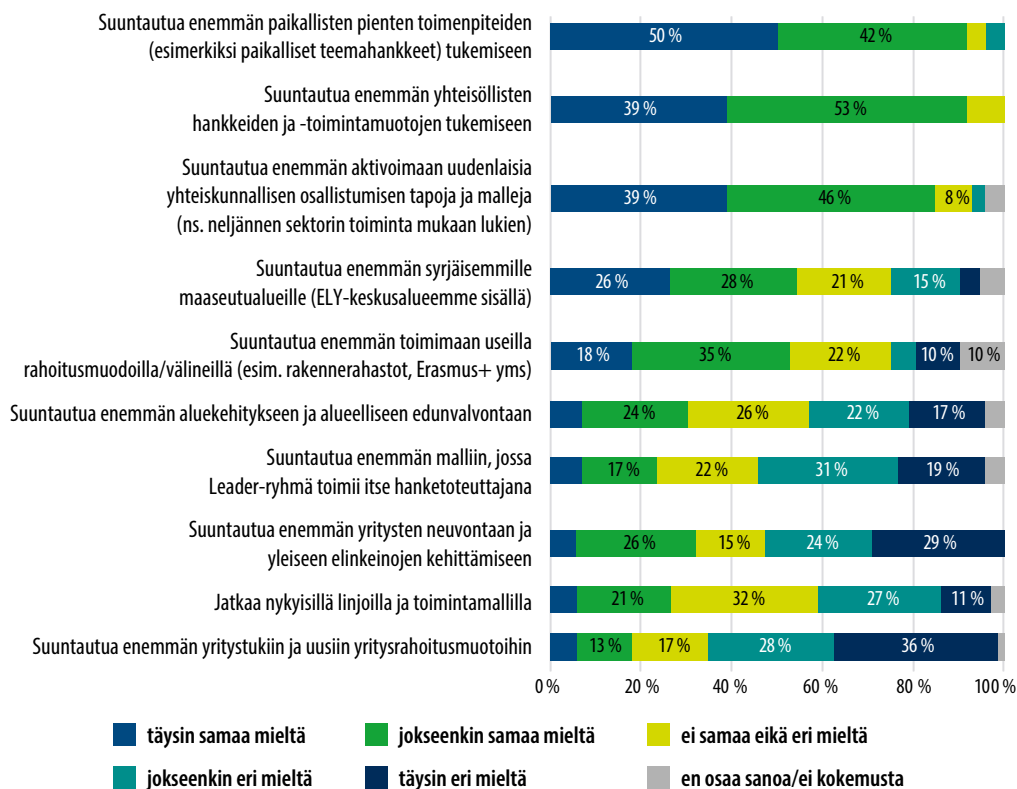
Kuva 75. Yhteistyö ja yhteistyöhankkeet, n=72

Vastaajat olivat yhteistyöhön ja yhteistyöhankkeisiin liittyvien väittämien osalta eniten samaa mieltä siitä, että oman alueen Leader-ryhmien välinen yhteistyö on sujuvaa (75 %) ja että oman alueen Leader-ryhmät ovat aktiivisia aluekehittäjiä maakunnassa (65 %).

Vähiten samaa mieltä vastaajat olivat siitä, että oman alueen Leader-ryhmät ovat kyenneet toteuttamaan tuloksellisia yhteistyöhankkeita muiden eurooppalaisten ryhmien kanssa (28 %) ja että oman alueen Leader-ryhmät ovat kyenneet toteuttamaan tuloksellisia alueiden välisiä yhteistyöhankkeita muiden suomalaisten Leader-ryhmien kanssa (43 %). Merkittävä osa vastaajista ei tosin osannut arvioida näiden väittämien toteutumista.

Millaista roolia toivoisit Leader-toiminnalle tulevaisuudessa? Arvioi seuraavien suuntausten toivottavuutta/tarkoituksenmukaisuutta oman ELY-keskusalueesi näkökulmasta.

Leader-toiminnan tulisi...



Kuva 76. Leader-toiminnan tulevaisuuden suuntaukset, n=71

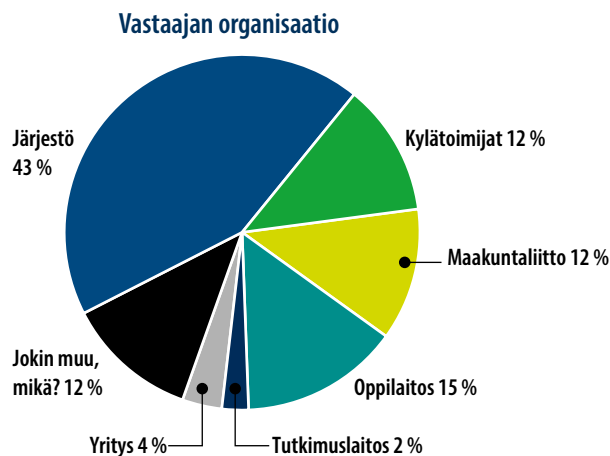
Leader-toiminnan tulevaisuudelta toivottiin eniten voimakkaampaa suuntautumista paikallisten pienten toimenpiteiden (esim. paikalliset teemahankkeet) (92 %) sekä yhteisöllisten hankkeiden ja -toimintamuotojen (92 %) tukemiseen, joihin yhtyi useampi kuin yhdeksän kymmenestä vastaajasta.

Vähiten toivottiin voimakkaampaa suuntautumista yritystukiin ja uusiin yritysrahoitusmuotoihin (19 %) sekä malliin, jossa Leader-ryhmä toimii itse hanketoteuttajana (24 %).

4. Kysely sidosryhmille

Leader-ryhmien alueellisten sidosryhmien (maakuntien liitot, 4H, ProAgria, MTK, MSL) kysely toteutettiin kahdessa osassa yhteystietojen puuttumisen vuoksi. Ensimmäiseen kyselyyn saatiin yhteystiedot Suomen kylätoiminta ry:n Leader-jaoston alueellisilta Leader-edustajilta, ja kysely oli avoinna 21.5.–10.6.2019 välisen ajan. Kysely lähetettiin 179 vastaanottajalle, joista 56 vastasi kyselyyn, vastausprosentin ollessa 31,3 %. Niitä alueilta, joilta yhteystietoja ei saatu, arvioitsijat keräsivät sidosryhmien yhteystiedot. Toinen, sisällöltään identtinen, kysely oli avoinna 11.–28.6.2019 välisen ajan. 94 vastaajalle, joista 30 vastasi kyselyyn. Näin ollen vastausprosentti oli 31,9 %. Analyysiä varten nämä kaksi kyselyä yhdistettiin. Yhteensä sidosryhmäkyselyn vastaanottajia oli siten 273 ja vastaajia 86. Kaikkiaan vastausprosentti oli siis 31,5 %.

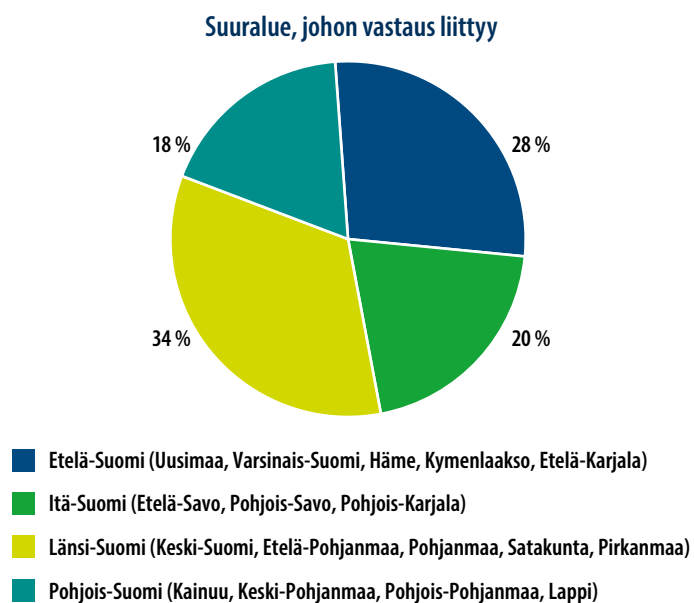
4.1 Taustatiedot



Kuva 77. Vastaajan organisaatio, n=83

Suurin joukko vastaajia, 43 %, edustaa järjestöjä. 15 % toimii oppilaitoksissa ja hieman useampi kuin joka kymmenes edustaa kylätoimijoita (12 %) tai maakuntaliittoja (12 %).

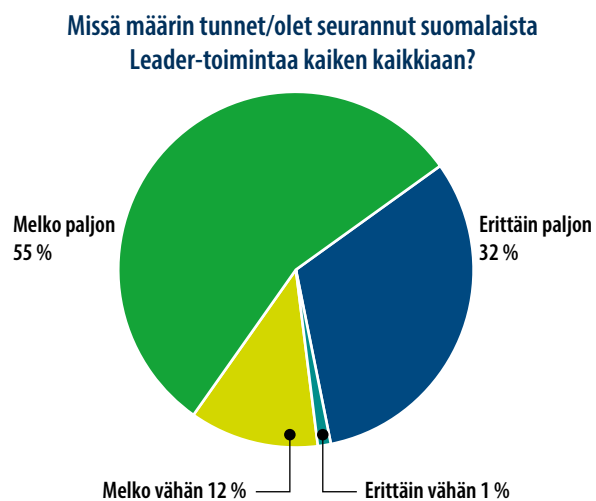
Vastaajista 4 %:n taustaorganisaatio on yritys ja 2 %:n tutkimuslaitos. 12 % vastaajista valitsi vaihtoehdon 'jokin muu, mikä?' ja heistä moni ilmoitti organisaatiokseen yhdistyksen. Yksittäisiä vastaajia oli myös kunnista sekä paikallisten Leader-ryhmien hallituksista.



Kuva 78. Suuralue, johon vastaus liittyy, n=83

Vastaajista joka kolmannen (34 %) vastaus liittyy Länsi-Suomen suuralueeseen ja 28 %:n Etelä-Suomen suuralueeseen.

Joka viides vastaaja (20 %) on vastannut Itä-Suomen suuralueeseen ja hieman harvempi (18 %) Pohjois-Suomen suuralueeseen liittyen.



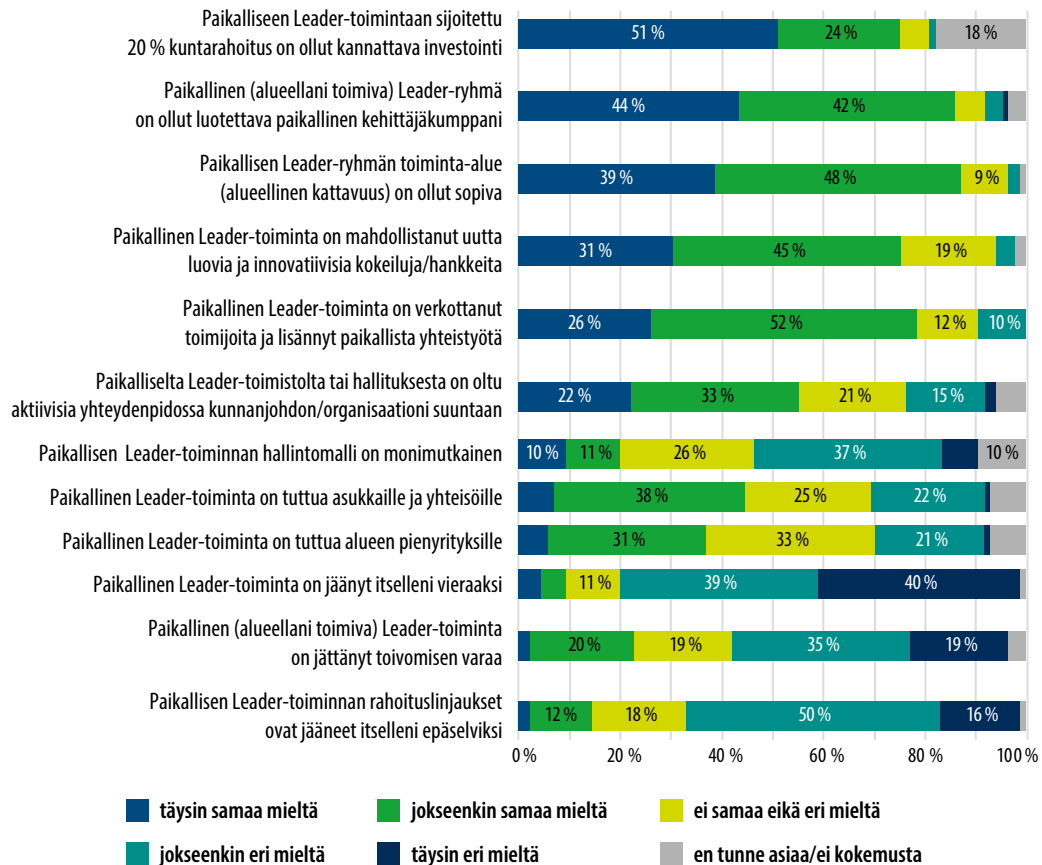
Kuva 79. Missä määrin vastaaja tuntee/on seurannut suomalaista Leader-toimintaa kaiken kaikkiaan, n=85

Yli puolet vastaajista (55 %) on seurannut suomalaista Leader-toimintaa melko paljon ja kolmannes (32 %) erittäin paljon.

Noin joka kymmenes (12 %) on seurannut suomalaista Leader-toimintaa melko vähän ja 1 % erittäin vähän.

4.2 Leader-toiminta alueella

Yleisnäkemykset paikallisesta Leader-toiminnasta



Kuva 80. Yleisnäkemykset paikallisesta Leader-toiminnasta, n=85

Vastaajien näkemykset paikallisesta Leader-toiminnasta jakautuivat jonkin verran. Eniten yhdyttiin väittämiin 'Paikallisen Leader-ryhmän toiminta-alue (alueellinen kattavuus) on ollut sopiva' (87 %) ja 'Paikallinen (alueellani toimiva) Leader-ryhmä on ollut luotettava paikallinen kehittäjäkumppani' (86 %), joiden kanssa oli samaa mieltä vajaat yhdeksän kymmenestä vastaajasta.

Vastaajat kokevat tuntevansa Leader-toiminnan varsin hyvin: vähiten samaa mieltä oltiin väittämän 'Paikallinen Leader-toiminta on jäänyt itselleni vieraaksi' (10 %) kanssa, johon yhtyi yksi kymmenestä vastaajasta. Toisaalta paikallisen Leader-toiminnan ei katsottu olevan erityisen tuttua alueiden pienyrityksille (37 %) tai asukkaille ja yhteisöille (45 %) – alle puolet vastaajista oli sitä mieltä, että Leader-toiminta on tuttua ko. ryhmille.

Kysyttäessä vastaajilta, minkä asian he korjaisivat paikallisessa Leader-toiminnassa, toivottiin tiedottamista ja viestintää paikallisesta Leader-toiminnasta lisää ja yhteydenpitoa ja vuorovaikutusta muiden kunnallisten ja maakunnallisten toimijoiden kanssa haluttiin tiivistää. Moni näki parantamisen varaa Leader-toiminnan näkyvyydessä ja tunnettuudessa. Toiveita esitettiin myös byrokratian vähentämisestä ja päätöksenteon sujuvoittamisesta. Jotkut kokivat, että paikallista Leader-toimintaa tehdään liian pienessä porukassa, ja toimijoita pitäisi koota yhteen. Osa oli sitä mieltä, ettei kokeilukulttuuri toimi Leader-toiminnassa niin kuin pitäisi.

4.3 Leader-toiminnan merkitys ja lisäarvo



Kuva 81. Arvio Leader-toiminnan merkityksestä vastaajan kunnassa/toiminta-alueella tietyillä aihealueilla, n=86

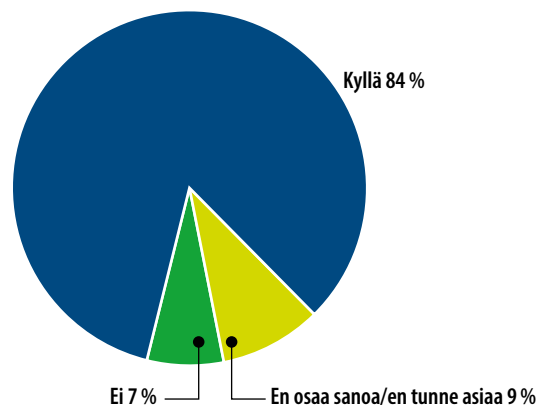
Useampi kuin kaksi kolmesta vastaajasta oli samaa mieltä kaikkien väittämien kanssa lukuun ottamatta väittämää 'Leader-toiminta on lisännyt paikallisten nuorten kiinnostusta vaikuttaa asuinalueen kehitykseen', johon yhtyi runsas kolmannes (37 %) vastaajista.

Eniten samaa mieltä oltiin väittämän 'Leader-toiminta on lisännyt kiinnostusta yhteiseen (talkoo)toimintaan ja yhteiseen hyvään', jonka kanssa ilmaisi olevansa samaa mieltä kahdeksan kymmenenestä vastaajasta (79 %).

Kysyttäessä, mitä muuta merkitystä Leader-toiminnalla on ollut, vastasivat vastaajat, että Leader-toiminnan avulla on kunnostettu konkreettisia kohteita, kuten kylätaloja ja reitistöjä. Myös infraa on kehitetty. Moni vastaaja mainitsi toiminnan lisänneen yhteisöllisyyttä:

se on yhdistänyt ihmisiä ja paikallisia voimavaroja, saanut eri tahot tekemään enemmän yhteistyötä ja kasvattanut talkoohenkeä. Toiminnan avulla eri toimijat ovat verkostoituneet. Paikallisia toimintoja on kehitetty ja haja-asutusalueille on tullut rahoitusta. Myös uusia innovaatioita on tuotettu ja kansainvälisyys on lisääntynyt.

Onko Leader-toiminta tuonut mielestäsi lisäarvoa alueen (kunnan/seudun) kehittämiseen verrattuna muihin toimijoihin ja rahoitus-/hallintomuotoihin?



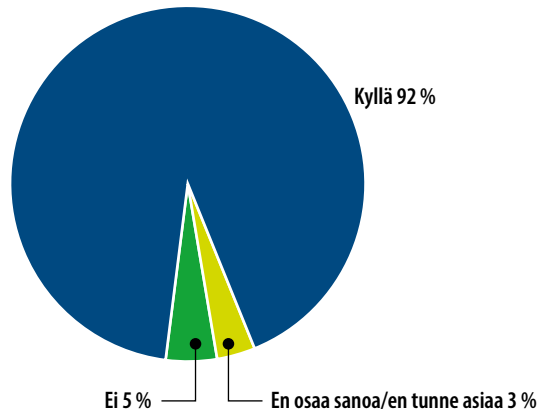
Kuva 82. Onko Leader-toiminta tuonut vastaajan mielestä lisäarvoa alueen (kunnan/seudun) kehittämiseen verrattuna muihin toimijoihin ja rahoitus-/hallintomuotoihin, n=86

Vastaajien merkittävä enemmistö, useampi kuin neljä viidestä (84 %), katsoo, että Leader-toiminta on tuonut lisäarvoa alueen kehittämiseen verrattuna muihin toimijoihin ja rahoitus-/hallintomuotoihin.

7 % vastaajista on sitä mieltä, että Leader-toiminta ei ole tuonut lisäarvoa alueen kehittämiseen ja 9 % ei osaa vastata kysymykseen.

Pyydettyäessä perusteluja edelliseen, useassa vastauksessa toistui, että mikään muu taho kuin Leader ei pysty toteuttamaan samanlaisella volyymillä paikallista kehittämistä. Leader on yhdistyspohjaista toimintaa ja tukee myös pieniä toimijoita, kuten kyläyhdistyksiä. Osa vastaajista toi kuitenkin esiin, että on myös muita tärkeitä toimijoita. Leaderin henkilökunta kiiteltiin hyvästä tavoitettavuudesta. Leader-toiminta on vastaajien mukaan ihmisläheistä ja lähellä kenttää ja sen kautta ollaan saatu osallistettua myös nuoria. Leader-toiminta edistää yhteistyötä.

Onko Leader-toiminnan jatkuminen mielestäsi perusteltua seuraavalla EU:n rahoituskaudella 2021–2027?



4.4 Leader-toiminnan tulevaisuus

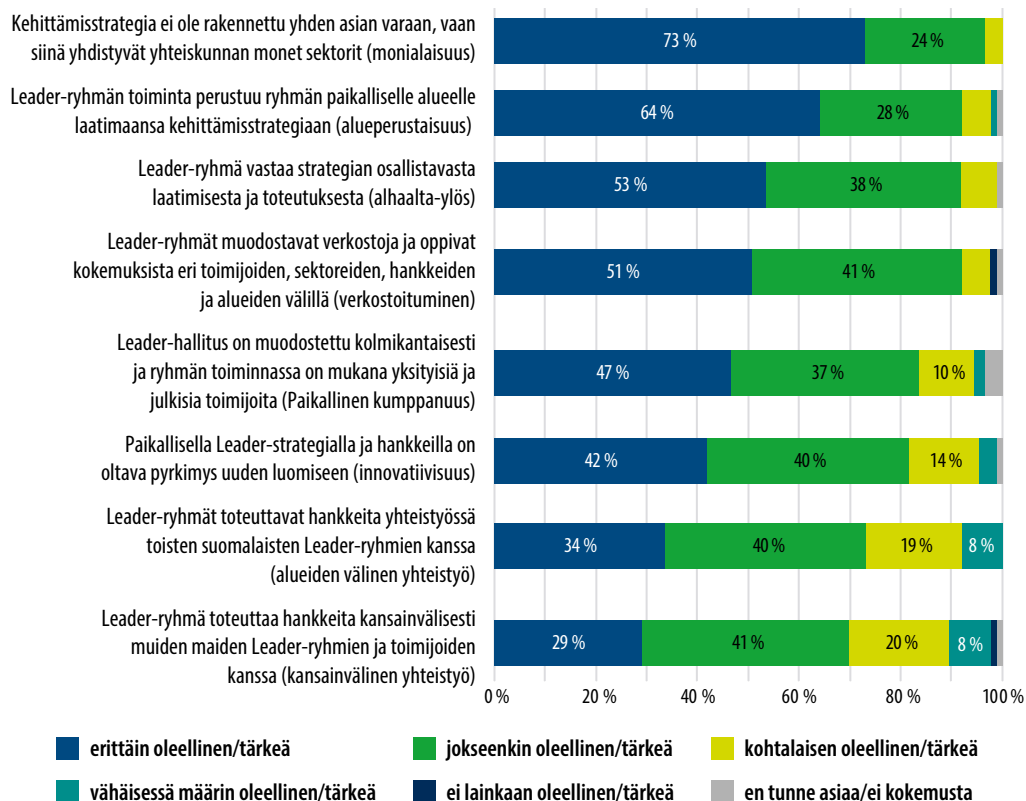
Kuva 83. Onko Leader-toiminnan jatkuminen vastaajan mielestä perusteltua seuraavalla EU:n rahoituskaudella 2021–2027, n=86

Useampi kuin yhdeksän kymmenestä (92 %) vastaajasta on sitä mieltä, että Leader-toiminnan jatkuminen on perusteltua seuraavalla EU:n rahoituskaudella 2021–2027.

Vastaajista 5 %:n näkemys on, että Leader-toiminnan jatkuminen seuraavalla rahoituskaudella ei ole perusteltua. 3 % ei osaa vastata kysymykseen.

Pyydettyäessä vastaajilta perusteluja edelliseen, kuvailtiin Leaderiä monessa vastauksessa paikalliseksi toimijaksi, joka tuntee alueen ja muut paikalliset toimijat ja jota on helppo lähestyä. Leader-toiminta nähdään tärkeänä maaseudun kehittämisen välineenä, eri toimijoiden yhteistyön sekä yhteisöllisyyden lisääjänä. Toisaalta jotkut vastaajat katsoivat myös, että Leaderin toimintamallia tulee joustavoittaa ja rahoituslähteitä ja -instrumentteja lisätä. Moni toivoi, että alueiden kehittämistoiminta olisi mahdollisimman paikallislähtöistä.

Mikäli Leader-toiminta jatkuu alueellanne 2021–2027, kuinka oleellisina/tärkeinä pidätte seuraavia Leader-periaatteita oman organisaationne näkökulmasta?



Kuva 84. Mikäli Leader-toiminta jatkuu vastaajan alueella 2021–2027, kuinka oleellisina/tärkeinä hän pitää Leader-periaatteita oman organisaationsa näkökulmasta, n=86

Vähintään seitsemän kymmenestä vastaajasta pitää kaikkia Leader-periaatteita ainakin jokseenkin oleellisina tai tärkeinä oman organisaationsa näkökulmasta.

Oleellisimpana Leader-periaatteena vastaajat pitivät monialaisuuden periaatetta, jonka kokee erittäin oleelliseksi lähes kolme neljästä (73 %) vastaajasta ja jokseenkin oleelliseksi joka neljäs (24 %).

Vähiten oleelliseksi oman organisaationsa näkökulmasta vastaajat kokevat kansainvälisen yhteistyön, tosin senkin kokee erittäin oleelliseksi kolme kymmenestä (29 %) ja jokseenkin oleelliseksi kaksi viidestä (41 %).

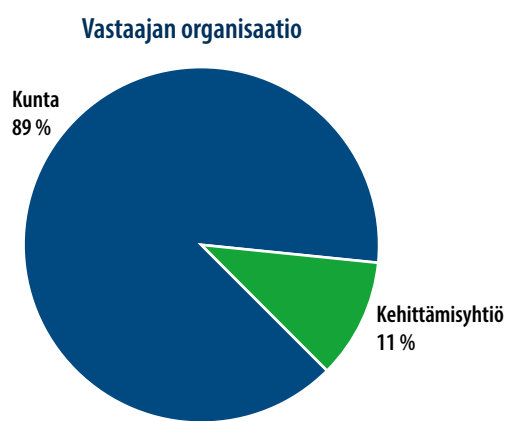
Vastaajat antoivat monenlaisia kommentteja Leader-toimintatavasta. Moni halusi muistuttaa, että pelkästään uudet innovaatiot eivät ole itsetarkoitus, vaan on tärkeää myös tukea jo liikkeelle saatujen hyvien asioiden jatkuvuutta ja kehittämistä sekä soveltaa muualla

hyväksi havaittuja malleja ja toimintatapoja. Toivottiin, ettei Leader-toimintatapaa muutu liian byrokraattiseksi. Osa vastaajista toi esiin, ettei pienillä toimijoilla ole varaa lähteä mukaan suurempiin hankkeisiin puutteellisten välirahoitusmahdollisuuksien takia. Verkostoitumisen sekä tiedon ja kokemusten jakamisen merkitystä korostettiin.

5. Kysely kuntien johtoryhmille ja kehittämissyhtiöille

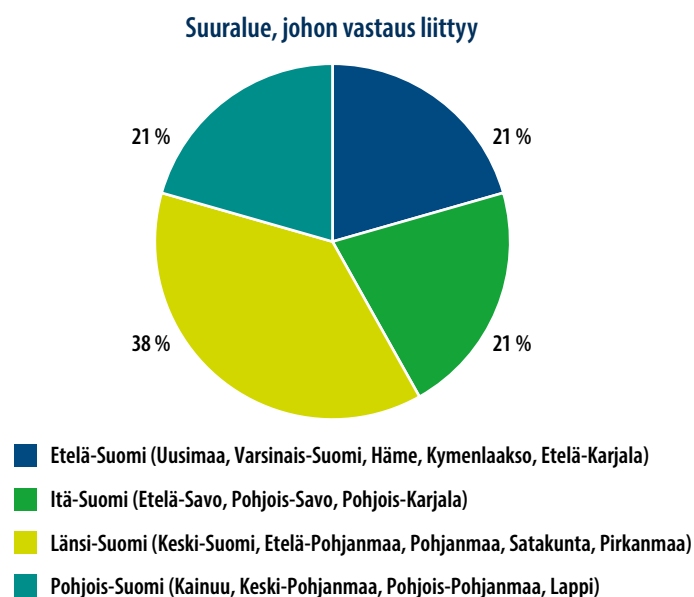
Kuntien ja kaupunkien johtoryhmille eli johtaville viranhaltijoille sekä kehittämissyhtiöille suunnattu toteutettiin 13.–29.5.2019 välisenä aikana. Kysely lähetettiin 1 908 vastaanottajalle, joista 144 vastasi kyselyyn. Näin ollen kyselyn vastausprosentti oli 7,55%.

5.1 Taustatiedot



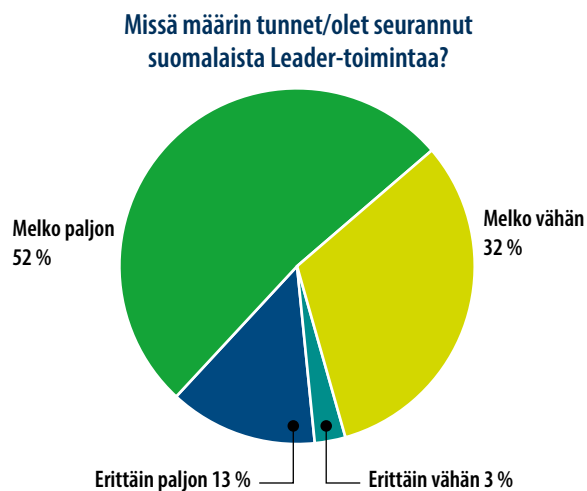
Kuva 85. Vastaajan organisaatio, n=138

Noin yhdeksän kymmenestä (89 %) vastaajasta työskentelee kunnassa ja yksi kymmenestä (11 %) kehittämissyhtiössä.



Kuva 86. Suuralue, johon vastaus liittyy, n=141

38 % vastauksista liittyy Länsi-Suomen suuralueeseen ja joka neljäs Pohjois-Suomen (21 %), Itä-Suomen (21 %) ja Etelä-Suomen (21 %) suuralueisiin.

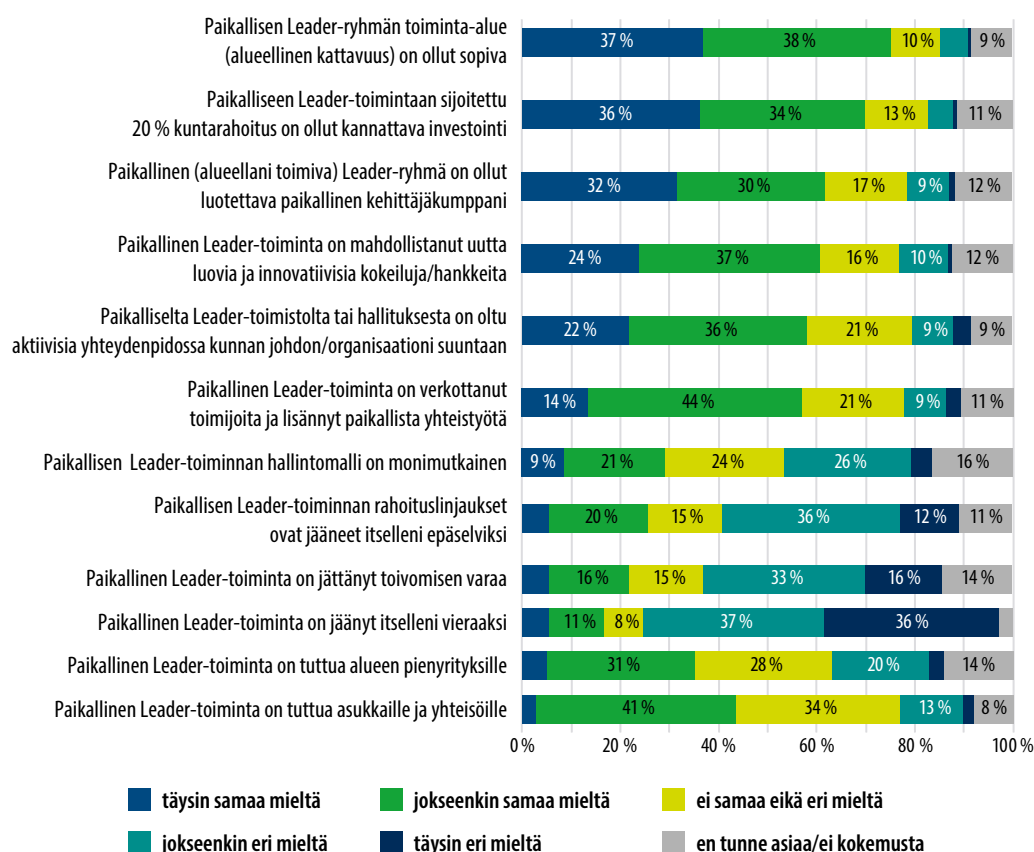


Kuva 87. Missä määrin vastaaja tuntee/on seurannut suomalaista Leader-toimintaa, n=141

Yli puolet vastaajista (52 %) tuntee tai on seurannut suomalaista Leader-toimintaa melko paljon, joka kolmas (32 %) melko vähän, 13 % erittäin paljon ja 3 % erittäin vähän.

5.2 Paikallinen Leader-toiminta

Yleisnäkemyks paikallisesta Leader-toiminnasta



Kuva 88. Yleisnäkemyks paikallisesta Leader-toiminnasta, n=141

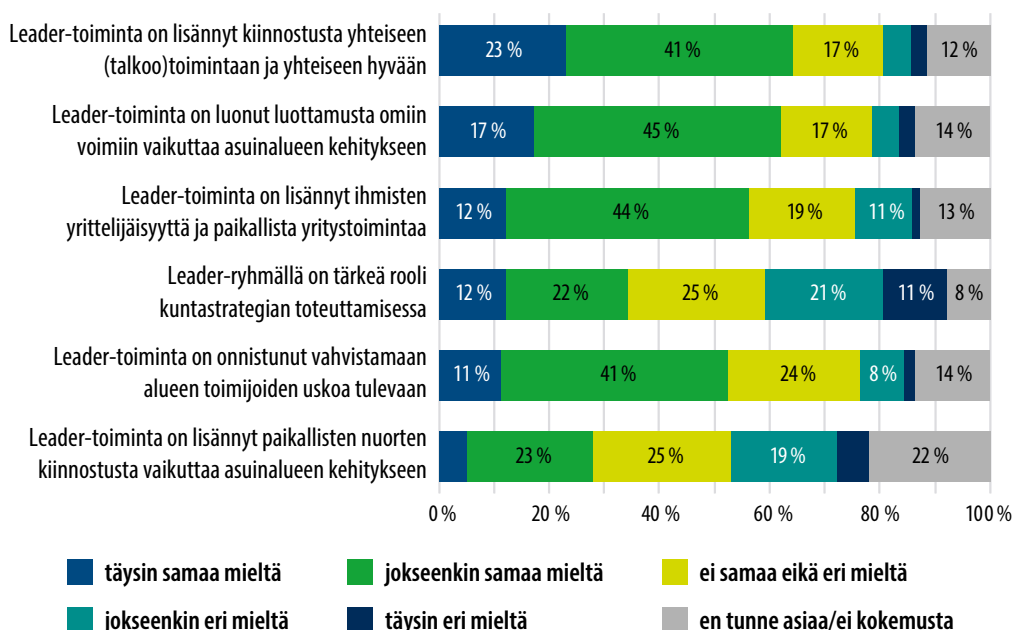
Suurimmalla osalla vastaajista oli varsin myönteinen näkemys paikallisesta Leader-toiminnasta: yli puolet ilmaisi olevansa samaa mieltä kaikista kysymyksen myönteisistä väittämistä lukuun ottamatta toiminnan tuttuuteen liittyviä väittämiä 'Paikallinen Leader-toiminta on tuttua alueen pienyrityksille ja 'Paikallinen Leader-toiminta on tuttua asukkaille ja yhteisöille'.

Positiivisimmin arvioitiin väittämä paikallisen Leader-ryhmän toiminta-alueen (alueellinen kattavuus) sopivuudesta, josta on samaa mieltä kolme neljästä vastaajasta (75 %) sekä väittämä koskien sitä, onko paikalliseen Leader-toimintaan sijoitettu 20 %:n kuntarahoitus ollut kannattava investointi, josta on samaa mieltä seitsemän kymmenestä vastaajasta (70 %).

Eniten erimielisyyttä ilmaistiin väittämien ‘Paikallinen Leader-toiminta on jäänyt itsel-
leni vieraaksi’ (73 %) ja ‘Paikallinen Leader-toiminta on jättänyt toivomisen varaa’ (49 %)
kohdalla.

5.3 Leader-toiminnan merkitys ja lisäarvo

Arvioi Leader-toiminnan merkitystä kunnassasi/toiminta-alueellasi seuraavilla aihealueilla

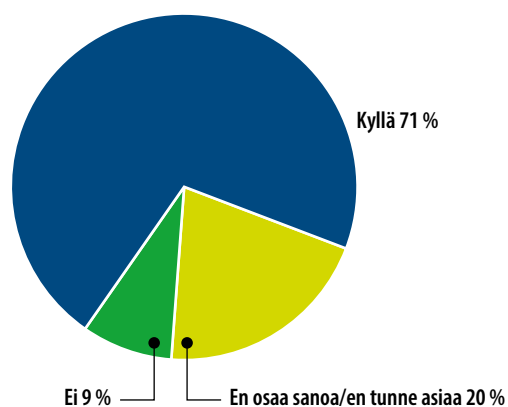


Kuva 89. Arvio Leader-toiminnan merkityksestä omassa kunnassa/toiminta-alueella tietyillä aihealueilla, n=141

Yli puolet vastaajista oli samaa mieltä kaikkien kysymyksen väittämien kanssa lukuun ottamatta väittämiä ‘Leader-ryhmällä on tärkeä rooli kuntastrategian toteuttamisessa’ (34 %) ja ‘Leader-toiminta on lisännyt paikallisten nuorten kiinnostusta vaikuttaa asuinalueen kehitykseen’ (28 %).

Myönteisimmin arvioitiin väittämät ‘Leader-toiminta on lisännyt kiinnostusta yhteiseen (talkoo)toimintaan ja yhteiseen hyvään’ (64 %) ja ‘Leader-toiminta on luonut luottamusta omiin voimiin vaikuttaa asuinalueen kehitykseen’ (62 %), joihin yhtyi vajaat kaksi kolman-
nesta vastaajista.

Onko Leader-toiminta tuonut mielestäsi lisäarvoa alueen (kunnan/seudun) kehittämiseen verrattuna muihin toimijoihin ja rahoitus-/hallintomuotoihin?



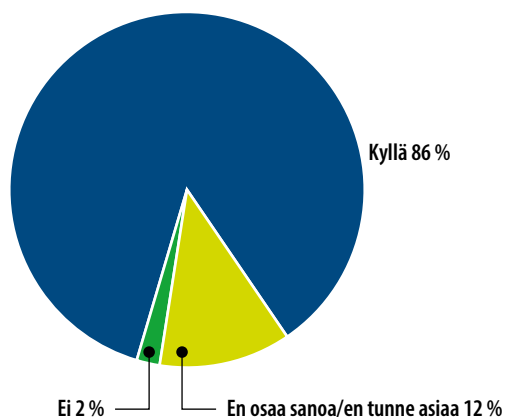
Kuva 90. Onko Leader-toiminta tuonut vastaajan mielestä lisäarvoa alueen (kunnan/seudun) kehittämiseen verrattuna muihin toimijoihin ja rahoitus-/hallintomuotoihin, n=142

Seitsemän kymmenestä vastaajasta (71 %) oli sitä mieltä, että Leader-toiminta on tuonut lisäarvoa alueen kehittämiseen verrattuna muihin toimijoihin ja rahoitus-/hallintomuotoihin.

Joka viides (20 %) ei osannut vastata kysymykseen ja yksi kymmenestä (9 %) oli eri mieltä.

5.4 Leader-toiminnan tulevaisuus

Onko Leader-toiminnan jatkuminen mielestäsi perusteltua seuraavalla EU:n rahoituskaudella 2021–2027?

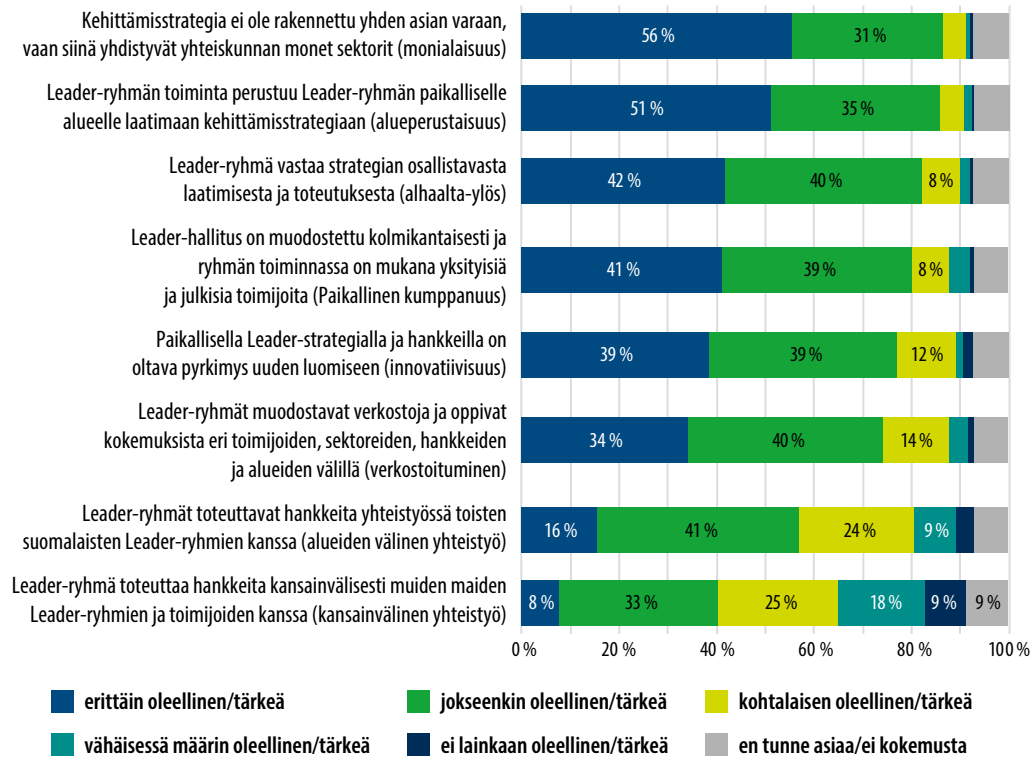


Kuva 91. Onko Leader-toiminnan jatkuminen vastaajan mielestä perusteltua seuraavalla EU:n rahoituskaudella 2021–2027, n=142

Suuri enemmistö vastaajista (86 %) oli sitä mieltä, että Leader-toiminnan jatkuminen on perusteltua EU:n seuraavalla rahoituskaudella 2021–2027.

12 % ei osannut vastata kysymykseen ja 2 % oli sitä mieltä, että Leader-toiminnan jatkuminen ei ole perusteltua.

Mikäli Leader-toiminta jatkuu alueellanne 2021–2027, kuinka oleellisina/tärkeinä pidätte seuraavia Leader-periaatteita kunnan/organisaation näkökulmasta?



Kuva 92. Kuinka oleellisina/tärkeinä vastaaja pitää Leader-periaatteita kunnan/organisaation näkökulmasta, mikäli Leader-toiminta jatkuu omalla alueella 2021–2027, n=141

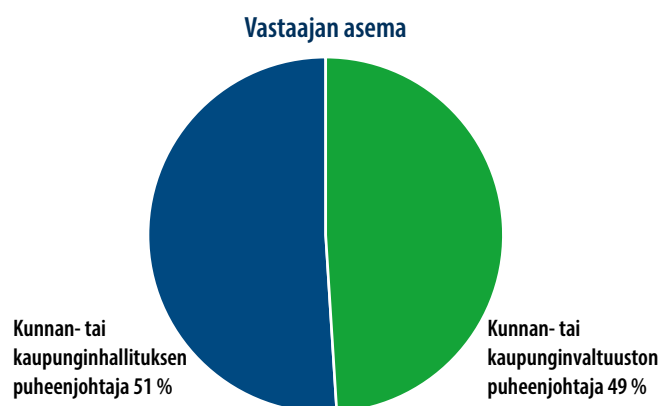
Yli puolet vastaajista näki kaikki Leader-periaatteet vähintään jokseenkin oleellisina tai tärkeinä kunnan tai organisaation näkökulmasta lukuun ottamatta kansainvälistä yhteistyötä.

Oleellisimpina Leader-periaatteina vastaajat pitivät monialaisuutta (87 %) ja alueperustaisuutta (86 %), joita lähes yhdeksän kymmenestä piti vähintään jokseenkin oleellisina tai tärkeinä.

6. Kysely kunta- ja kaupunkipäättäjille

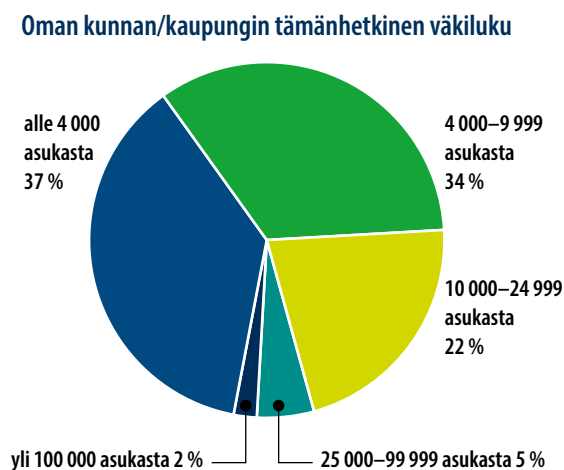
Kunta- ja kaupunkipäättäjille suunnattu kysely toteutettiin 5.–20.8.2019 välisenä aikana. Kysely lähetettiin 566 kunnan- ja kaupunginhallitusten ja -valtuustojen puheenjohtajalle, joista 99 vastasi kyselyyn. Näin ollen kyselyn vastausprosentti oli 17,49 %.

6.1 Taustatiedot



Kuva 93. Vastaajan asema, n=98

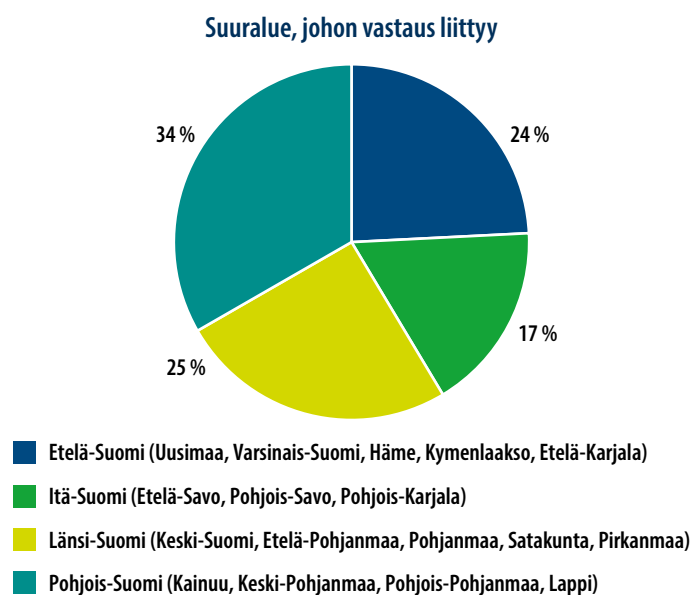
Noin puolet vastaajista (51 %) oli kunnan- tai kaupunginhallituksen puheenjohtajia ja hieman harvempi (49 %) kunnan- tai kaupunginvaltuuston puheenjohtajia.



Kuva 94. Oman kunnan/kaupungin tämänhetkinen väkiluku, n=97

37 % vastaajista oli pienimmistä, alle 4 000 asukkaan kunnista ja kolmannes (34 %) toiseksi pienimmistä, 4 000–9 999 asukkaan kunnista.

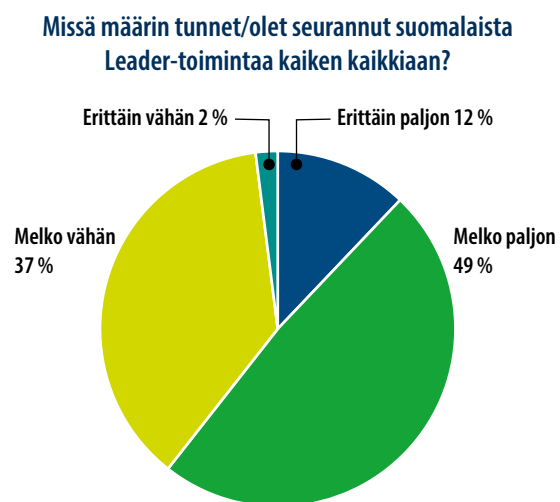
Joka viidennen vastaajan (22 %) kunnan väkiluku oli 10 000–24 999 asukasta, 5 % vastaajista oli 25 000–99 999 asukkaan kunnista ja 2 % suurimmista, yli 100 000 asukkaan kaupungeista.



Kuva 95. Suuralue, johon vastaus liittyy, n=99

Kolmannes vastauksista (34 %) liittyi Pohjois-Suomen suuralueeseen ja joka neljäs Länsi-Suomen (25 %) tai Etelä-Suomen (24 %) suuralueeseen.

Vajaa viidennes (17 %) vastauksista liittyi Itä-Suomen suuralueeseen.



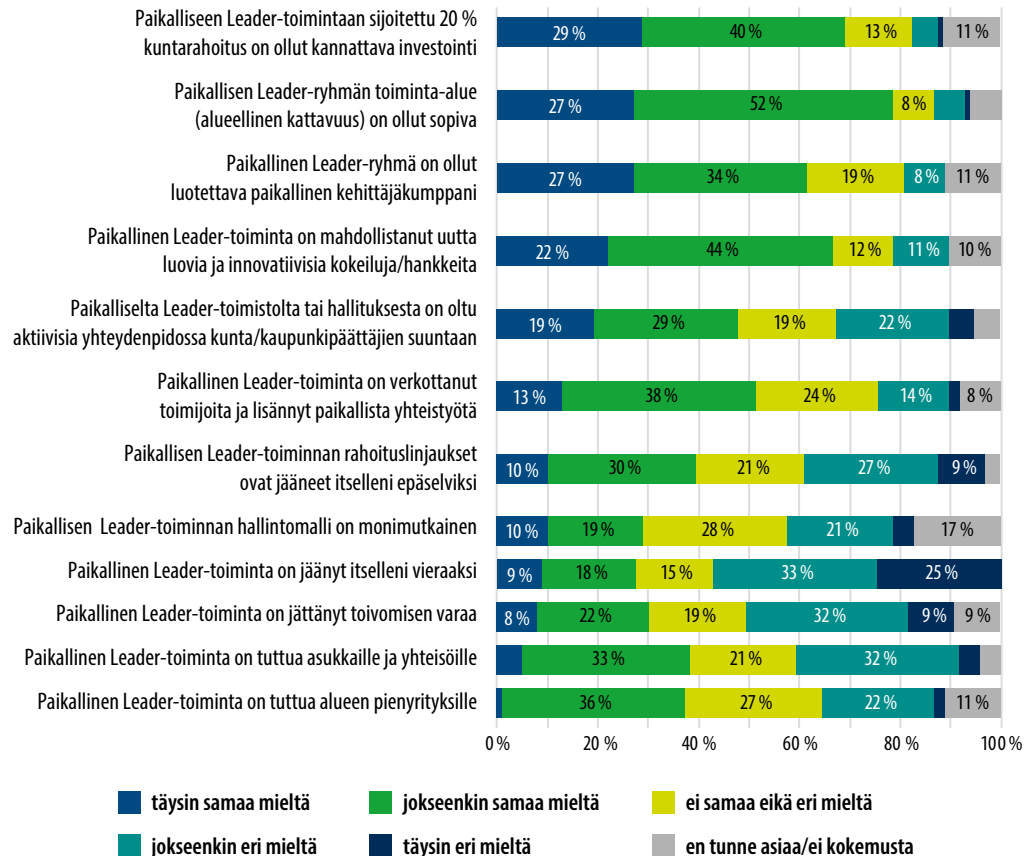
Kuva 96. Missä määrin tunnet/olet seurannut suomalaista Leader-toimintaa kaiken kaikkiaan?, n=99

Puolet vastaajista (49 %) tunsivat suomalaista Leader-toimintaa melko paljon ja 37 % melko vähän.

Runsas kymmenes (12 %) vastaajista ilmoitti seuranneensa suomalaista Leader-toimintaa erittäin paljon ja 2 % erittäin vähän.

6.2 Paikallinen Leader-toiminta

Yleisnäkemykset paikallisesta Leader-toiminnasta



Kuva 97. Yleisnäkemykset paikallisesta Leader-toiminnasta, n=99

Neljä viidestä vastaajasta (79 %) oli samaa mieltä väittämän 'Paikallisen Leader-ryhmän toiminta-alue (alueellinen kattavuus) on ollut sopiva' kanssa. Lähes seitsemän kymmenestä vastaajasta oli samaa mieltä myös väittämien 'Paikalliseen Leader-toimintaan sijoitettu 20 % kuntarahoitus on ollut kannattava investointi (69 %) ja 'Paikallinen Leader-toiminta on mahdollistanut uutta luovia ja innovatiivisia kokeiluja/hankkeita' (66 %) kanssa.

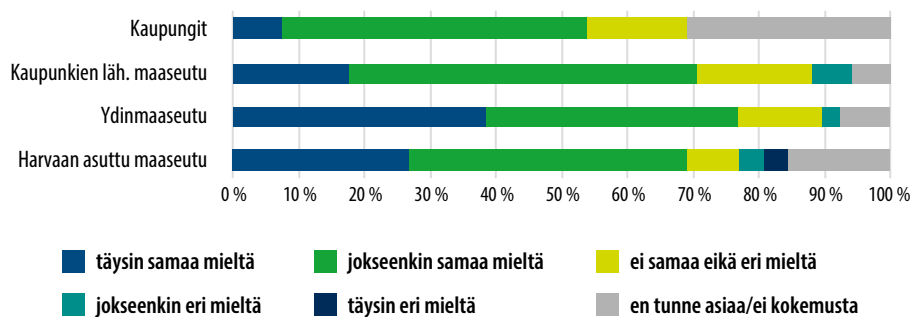
Harvempi kuin kolme kymmenestä vastaajasta oli samaa mieltä väittämien 'Paikallinen Leader-toiminta on jäänyt itselleni vieraaksi' (27 %) ja 'Paikallisen Leader-toiminnan hallintomalli on monimutkainen' (29 %) kanssa.

Vaikka useimmat vastaajat kokivat, ettei Leader-toiminta ole jäänyt heille vieraaksi, katsoi harvempi kuin kaksi viidestä vastaajasta, että paikallinen Leader-toiminta on tuttua alueen asukkaille ja toimijoille: 37 % vastaajista oli samaa mieltä väittämän 'Paikallinen

Leader-toiminta on tuttua alueen pienyrityksille ja 38 % väittämän ‘Paikallinen Leader-toiminta on tuttua asukkaille ja yhteisöille’ kanssa.

Tarkasteltaessa väittämän ‘Paikalliseen Leader-toimintaa sijoitettu 20 % kuntarahoitus on ollut kannattava investointi’ vastauksia alueluokan mukaan, havaittiin, että eri alueluokkia edustavien kuntapäättäjien vastaukset eroavat toisistaan. Enemmistö kaikkien alueluokkien vastaajista oli väittämän kanssa samaa mieltä, voimakkaimmin ydinmaaseudun vastaajat, joista lähes neljä viidestä (77 %) yhtyi väittämään. Harvaan asutun maaseudun ja kaupunkien läheisen maaseudun vastaajista kaksi kolmesta (67 %) näki Leader-toimintaan sijoitetun kuntarahoituksen kannattavana investointina, kaupunkien vastaajista puolestaan runsas puolet (54 %). Kaupunkien kuntapäättäjistä lähes joka kolmas (31 %) vastasi, ettei tunne asiaa ja harvaan asutun maaseudun vastaajista joka kymmenes (11 %). Muissa luokissa asiaa tuntemattomien osuudet jäivät alle 10 prosenttiin.

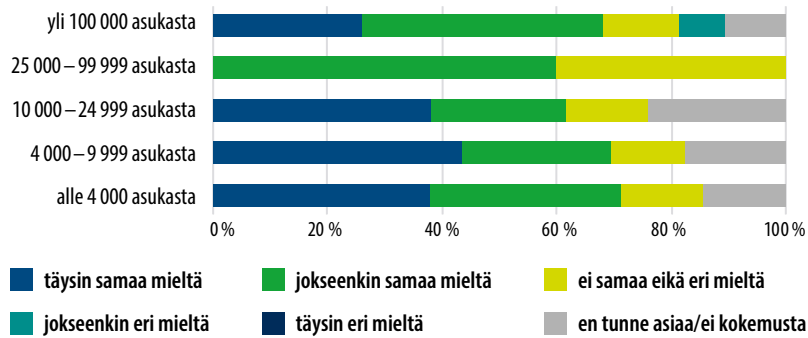
Paikalliseen Leader-toimintaan sijoitettu 20 % kuntarahoitus on ollut kannattava investointi



Kuva 98. Näkökulma kuntarahaan aluetyypeittäin

Kun väittämää ‘Paikalliseen Leader-toimintaa sijoitettu 20 % kuntarahoitus on ollut kannattava investointi’ tarkasteltiin kunnan asukasluvun perusteella, ilmeni, että pienemmissä kunnissa kuntarahoitus nähtiin useammin kannattavana investointina kuin suurimmissa. Vähintään puolet kaikenkokoisten kuntien vastaajista yhtyi väittämään; 4 000–9 999 asukkaan kuntien päättäjistä kolme neljästä (75 %), alle 4 000 asukkaan kuntien vastaajista seitsemän kymmenestä (69 %) ja 10 000–24 999 asukkaan kuntien (62 %) ja 25 000–99 999 asukkaan kuntien (60 %) päättäjistä kolme viidestä. Yli 100 000 asukkaan kaupungeissa asuvista vastaajista vain puolet (50 %) oli samaa mieltä väittämän kanssa. Toisaalta yli 100 000 asukkaan kaupunkien vastaajista puolet (50 %) ja 10 000–24 999 asukkaan kuntien vastaajista joka neljäs (24 %) ei tuntenut asiaa.

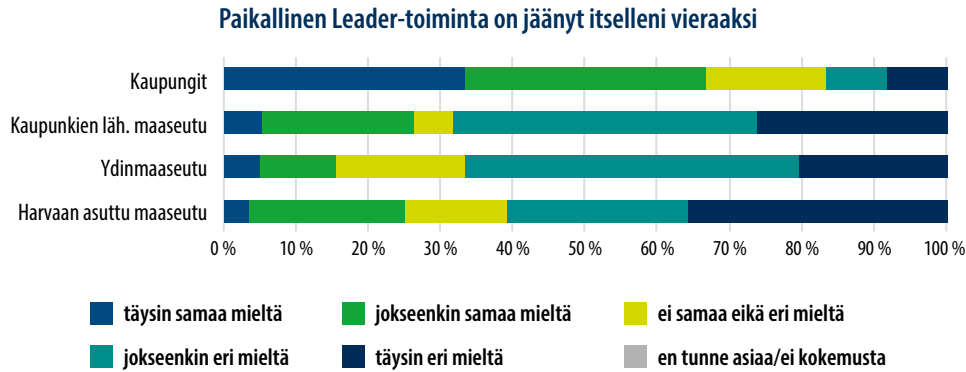
Paikalliseen Leader-toimintaan sijoitettu 20 % kuntarahoitus on ollut kannattava investointi



Kuva 99. Näkökulma kuntarahaan kunnan asukasluvun perusteella

Vertailtaessa väittämän ‘Paikallinen Leader-toiminta on jäänyt itselleni vieraaksi’ vastauksia alueluokan mukaan, ilmeni että eri luokkien vastaajien mielipiteet erosivat toisistaan selvästi. Kaupunkien vastaajista kaksi kolmesta (66 %) koki Leader-toiminnan itselleen vieraaksi, kun taas kaupunkien läheisen maaseudun vastaajista näin ajatteli joka kolmas (33 %), harvaan asutun maaseudun vastaajista joka neljäs (24 %) ja ydinmaaseudun vastaajista 15 %. Kolmannes (33 %) kaupungeissa asuvista vastaajista oli väitteen kanssa täysin samaa mieltä, muista alueluokista sen sijaan harvempi kuin joka kymmenes.

Kun väittämän ‘Paikallinen Leader-toiminta on jäänyt itselleni vieraaksi’ vastauksia vertailtiin kunnan väkiluvun perusteella, kävi ilmi, että toiminta koettiin sitä vieraammaksi, mitä isommalta paikkakunnalta vastaaja oli. Yli 100 000 asukkaan kaupunkien vastaajista kaikki (100 %) ja 25 000–99 999 asukkaan kuntien vastaajista kolme viidestä (60 %) katsoi Leader-toiminnan jääneen itselleen vieraaksi. 10 000–24 999 asukkaan kuntien vastaajista näin koki joka kolmas (33 %) ja 4 000–9 999 asukkaan kuntien vastaajista hieman harvempi (30 %). Alle 4 000 asukkaan kuntia edustavista päättäjistä harvempi kuin joka viides (17 %) yhtyi väittämään.



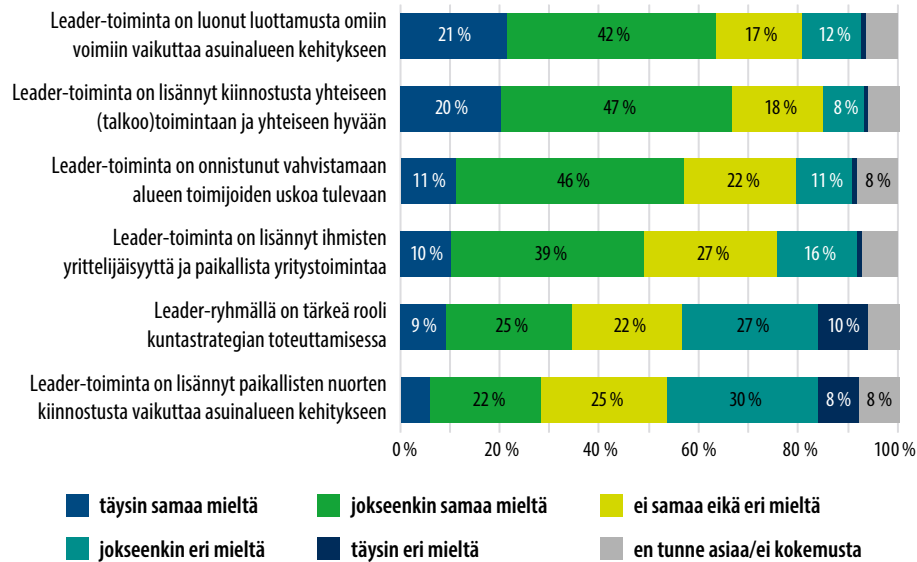
Kuva 100. Leader-toiminnan tuntemus aluetyypin mukaan

Kysyttäessä vastaajilta, minkä asian he korjaisivat paikallisessa Leader-toiminnassa, merkittävässä osassa vastauksia toivottiin tiedottamisen lisäämistä Leader-toiminnasta potentiaalisille rahoituksen saajille. Leader-toiminnan näkyvyyden lisääminen ja tunnettuuden parantaminen nähtiin tarpeelliseksi. Moni katsoi toiminnan olevan liian byrokraattista ja hankehakujen liian monimutkaisia. Myös nettisivujen käytettävyyttä kritisoitiin.

Pyydettyäessä vastaajia luonnehtimaan paikallisen Leader-ryhmän aktiivisuutta oman kunnan/kaupungin maaseutualueiden kehittäjänä, jakautuivat vastaukset pitkälti kahtia: osa vastaajista koki, että paikallinen Leader-ryhmä on ollut aktiivinen oman kunnan maaseutualueiden kehittäjänä ja pitänyt tiiviisti yhteyttä kunnan ja muiden toimijoiden suuntaan. Toiset taas olivat sitä mieltä, että Leader-ryhmän toiminta on ollut näkymätöntä ja yhteydenpito kuntaan vähäistä. Jotkut toivoivat lisää tiedotusta.

6.3 Leader-toiminnan merkitys ja lisäarvo

Arvioi Leader-toiminnan merkitystä kunnassasi/kaupungissasi seuraavilla aihealueilla



Kuva 101. Arvioi Leader-toiminnan merkitystä kunnassasi/kaupungissasi seuraavilla aihealueilla, n=98

Kaksi kolmesta vastaajasta (67 %) oli samaa mieltä väittämän 'Leader-toiminta on luonut luottamusta omiin voimiin vaikuttaa asuinalueen kehitykseen' kanssa ja hieman harvempi (63 %) yhtyi väittämään 'Leader-toiminta on lisännyt kiinnostusta yhteiseen (talkoo)toimintaan ja yhteiseen hyvään'.

Harvempi kuin kolme kymmenestä vastaajasta (28 %) oli sitä mieltä, että Leader-toiminta on lisännyt paikallisten nuorten kiinnostusta vaikuttaa asuinalueen kehitykseen.

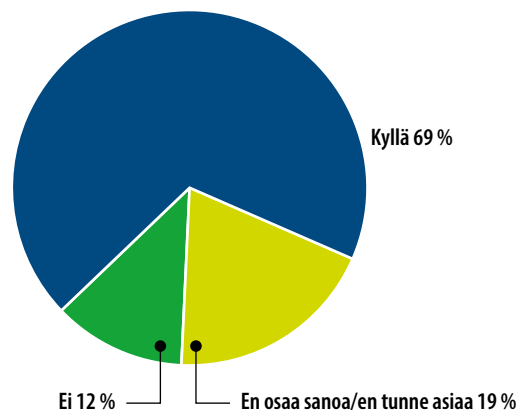
Vertailtaessa väittämän 'Leader-ryhmällä on tärkeä rooli kuntastrategian toteuttamisessa' vastauksia alueluokan mukaan, ilmeni, että Leader-ryhmän rooli nähdään vahvempana maaseudulla kuin kaupungeissa. Ydinmaaseudun vastaajista 44 %, harvaan asutun maaseudun vastaajista 38 % ja kaupunkien läheisen maaseudun vastaajista 28 % olivat samaa mieltä väittämän kanssa, kaupunkien vastaajista kuitenkin ainoastaan 8 %. Kaupunkien vastaajista lähes joka neljäs (23 %) ei osannut vastata kysymykseen.

Kun vertailtiin väittämän 'Leader-ryhmällä on tärkeä rooli kuntastrategian toteuttamisessa' vastauksia kunnan asukasluvun mukaan, havaittiin, että Leader-ryhmän rooli nähdään vahvimpana suurimmissa ja pienimmissä kunnissa. Yli 100 000 asukkaan kaupungeista puolet vastaajista (50 %), alle 4 000 asukkaan kunnista kaksi viidestä

(42 %) ja 4 000–9 999 asukkaan kuntien vastaajista joka kolmas (36 %) yhtyi väittämään. 10 000–24 999 asukkaan kunnista joka viides (19 %) oli samaa mieltä väittämän kanssa ja 25 000–99 999 asukkaan kuntien vastaajista ei kukaan (0 %). Eniten väittämän kanssa ei samaa eikä eri mieltä olevia oli 25 000–99 999 asukkaan kuntien vastaajien joukossa (60 %) ja eniten niitä, jotka eivät osanneet vastata kysymykseen, yli 100 000 asukkaan kaupunkien vastaajissa (50 %).

Kysyttäessä vastaajilta, mitä muuta merkitystä Leader-toiminnalla on ollut, on vastaajien mukaan Leader-toiminnan ansiosta kuntiin saatu investointihankkeita, rakennettu uutta ja kehitetty. Muutamassa vastauksessa tuotiin myös esiin, että Leader-toiminta on vahvistanut asukaslähtöisyyttä ja talkoohenkeä sekä eri toimijoiden välistä yhteistyötä.

Onko Leader-toiminta tuonut mielestäsi lisäarvoa alueen (kunnan/seudun) kehittämiseen verrattuna muihin toimijoihin ja rahoitus-/hallintomuotoihin?



Kuva 102. Onko Leader-toiminta tuonut mielestäsi lisäarvoa alueen (kunnan/seudun) kehittämiseen verrattuna muihin toimijoihin ja rahoitus-/hallintomuotoihin?, n=99

Yli kaksi kolmannelle vastaajalle (69 %) oli sitä mieltä, että Leader-toiminta on tuonut lisäarvoa alueen kehittämiseen verrattuna muihin toimijoihin ja rahoitus-/hallintomuotoihin.

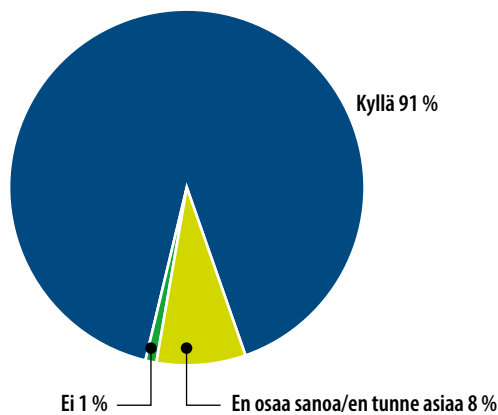
Joka viides vastaaja (19 %) ei osannut arvioida, onko Leader-toiminta tuonut lisäarvoa alueen kehittämiseen, ja runsas kymmenes (12 %) oli sitä mieltä, ettei toiminta ole tuonut lisäarvoa verrattuna muihin toimijoihin ja rahoitus-/hallintomuotoihin.

Pyydettyä vastaajia perustelemaan edellistä vastaustaan omin sanoin, ilmaisivat he, että Leader-toiminta on tärkeää erityisesti pienille toimijoille ja pienimuotoisten hankkeiden osalta, jotka jäisivät todennäköisesti toteutumatta ilman Leader-toimintaa.

Leader-toiminta on helposti lähestyttävää ja hakijat saavat henkilökohtaista neuvontaa. Tosin jotkut vastaajat arvostelivat toimintaa byrokraattiseksi.

6.4 Leader-toiminnan tulevaisuus

Onko Leader-toiminnan jatkuminen mielestäsi perusteltua seuraavalla EU:n rahoituskaudella 2021–2027?



Kuva 103. Onko Leader-toiminnan jatkuminen mielestäsi perusteltua seuraavalla EU:n rahoituskaudella 2021–2027?, n=99

Yhdeksän kymmenestä vastaajasta (91 %) oli sitä mieltä, että Leader-toiminnan jatkuminen seuraavalla EU:n rahoituskaudella 2021–2027 on perusteltua.

Harvempi kuin joka kymmenes (8 %) ei osannut sanoa, onko toiminnan jatkuminen perusteltua ja 1 % ei nähnyt jatkumista perusteltuna.

Pyydettyäessä vastaajia perustelemaan edellistä vastaustaan omin sanoin, toivat he vahvasti ilmi, että Leader-toiminta on elinehto monille maaseudun hankkeille. Kaikille yhdistyksille, joita Leader on rahoittanut, ei ole muuta ulkopuolista rahoitusta saatavilla. Leader-toiminta on siis vastaajien mukaan tarpeellista, ja sen avulla on saatu toteutettua hyviä hankkeita.

Mikäli Leader-toiminta jatkuu alueellanne 2021–2027, kuinka oleellisina/tärkeinä pidätte seuraavia Leader-periaatteita kunnan/kaupungin näkökulmasta?



Kuva 104. Mikäli Leader-toiminta jatkuu alueellanne 2021–2027, kuinka oleellisina/tärkeinä pidätte seuraavia Leader-periaatteita kunnan/kaupungin näkökulmasta?, n=98

Yli puolet vastaajista piti kaikkia Leader-periaatteita vähintään jokseenkin oleellisina kunnan tai kaupungin näkökulmasta lukuun ottamatta kansainvälistä yhteistyötä, jonka 16 % koki erittäin oleelliseksi ja kolmannes (33 %) jokseenkin oleelliseksi.

Oleellisimpina Leader-periaatteina kunnan/kaupungin näkökulmasta vastaajat näkivät verkostoitumisen (84 %), innovatiivisuuden (82 %) ja alueperustaisuuden (80 %), joita piti erittäin tai jokseenkin oleellisina vähintään neljä viidestä vastaajasta.

Vain muutama vastaaja halusi kommentoida Leader-toimintaa vapaasti. Näissä vastauksissa nostettiin esiin tarve kansainvälisille ja nuorten Leader-hankkeille, alueellisen yhteistyön vahvistaminen yli Leader-rajoiden, omaperäisyys toiminnassa ja toisaalta innovatiivisuuden ylikorostamisen haitat.

Liite 4 Haastattelut

Haastatellut asiantuntijat

Ahokas Marjut	Ilomantsin kunta
Bagge Riitta	Kärki-Leader ry
Gynther Anssi	Veej'jakaja ry
Hauhia Teemu	Ruokavirasto
Heikintalo Anne	Merikarvian kunta
Heikka Tiina	Lapinjärven kunta
Heinonen Sami	Varsinais-Suomen liitto
Helaste Hanna	Keiteleen kunta
Hiltunen Risto	Keti Oy
Ikonen Raisa	Ruokavirasto
Jaskari Matti	Leader Yhyres
Kahila Petri	Alue- ja kuntatutkimuskeskus Spatia, Itä-Suomen yliopisto
Kallio Ulla	Leader Ravakka
Kauvosaari Sanna	Vesannon kunta
Konsala Heikki	PoKo ry
Korhonen Marko	Pohjois-Savon liitto
Luoto Ilkka	Vaasan yliopisto
Malinen Pentti	Kainuun liitto
Markkola Juha-Matti	Ruokavirasto
Määttä Tytti	Kuhmon kaupunki
Onkalo Pirjo	Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus
Perheentupa Tuomas	Suomen Kylät ry
Pesonen Hanna-Leena	Lapin liitto
Pitkänen Antti	Hämeen ELY-keskus
Poikonen Pia	Leader Varsin Hyvä
Rannanjärvi Johanna	Ruokavirasto
Rautavirta Tanja	Pohjois-Kymen kasvu ry
Rinne Petri	Suomen Kylät ry
Selkäinaho Marianne	maa- ja metsätalousministeriö
Taipale Anu	Päijänne-Leader ry
Tolvanen Marjo	Leader Sepra ry
Tullia Sari	Savo Grow Oy
Vanhapaasto Juha	Aktiivinen Pohjois-Satakunta ry
Vesisenaho Eliisa	Pirkan Helmi ry
Vihinen Hilikka	Luonnonvarakeskus
Väre Taina	Suomen Kuntaliitto ry
Väriä Anne	Pirkanmaan ELY-keskus
Walls Heli	Suomen Kylät ry

Haastattelukysymykset

Taustakysymykset

1. Millä tavalla olet (ollut) yhteydessä Leader-toimintaan? Kuinka hyvin tunnet Leader-toimintaa?

Hallintomalli

2. Miten hallinnon työnjako toimii Leader-ryhmän, ELY-keskuksen, Ruokaviraston ja maa- ja metsätalousministeriön kanssa?
3. Miten hallinnon yhteistyö toimii Leader-ryhmän, ELY-keskuksen, Ruokaviraston ja maa- ja metsätalousministeriön kanssa?
4. Miten Leader-ryhmien yhteistyö kuntien kanssa toimii?
5. Millä tavoin Leader-ryhmien ja ELY-keskusten laatimat yhteistyösopimukset yrityshankkeiden rahoittamisesta ovat toimineet?
6. Miten hyvin ELY-keskukset, Ruokavirasto ja maa- ja metsätalousministeriö ovat ottaneet Leader-periaatteet huomioon omassa toiminnassaan?
7. Mitkä ovat nykyisen hallintomallin hyvät ja huonot puolet?
8. Miten hallintomallia tulisi kehittää tulevalle ohjelmakaudelle?

Leader-periaatteiden huomioiminen Leader-ketjussa

9. Miten hyvin ELY-keskukset, Ruokavirasto ja maa- ja metsätalousministeriö ovat mielestäsi ottaneet Leader-periaatteet huomioon omassa toiminnassaan?
10. Miten Leader-periaatteet esimerkiksi näkyvät/eivät näy Leader-ketjun eri toimijaorganisaatioissa (erittele organisaatiotyyppiä ja esimerkein, mikäli mahdollista)?
11. Vaikeuttaako hallintomalli Leader-periaatteiden toteuttamista jollakin tapaa? Mikäli kyllä, mitä periaatetta (periaatteita) ja miten?
12. Seuraako Leader-periaatteista mielestäsi muutostarpeita hallintomalliin? Millaisia?

Leader-kuntarahoitus ja kuntasuhde

13. Mitä vaikutuksia ja merkitystä on mielestäsi ollut sillä, että kunnilta on vaadittu 20 prosentin osuus alueensa Leader-ryhmän julkiseen rahoitukseen ja rahoitus on tullut osoittaa ns. ”könttäsummaperiaatteella”?
14. Millaista arjen vuorovaikutusta/yhteistyötä Leader-ryhmän ja kunnan/kuntien välillä omalla alueellasi harjoitetaan? (nostoja aiheista ja toimijoista)
15. Miten (sujuvasti tai ei) Leader-ryhmän ja kunnan/kuntien yhteistyö mielestäsi kokonaisuutena toimii?
16. Onko Leader-toiminnan kuntasuhde mielestäsi muuttunut ajassa ja jos niin miten? (ohjelmakauden/kausien saatossa, mikäli vastaajalla aikaperspektiiviä)

17. Onko sinulla ajatuksia Leader -kuntasuhteen arjen vuorovaikutuksen/ yhteistyön/ kehittämiseen?
18. Muuttaisitko jotakin Leader-kunta -suhteessa tulevalla ohjelmakaudella yleisesti? /Miten Leader-kuntasuhdetta tulisi mielestäsi kehittää tulevalla ohjelmakaudella?

Teemahankkeet ja yritystuet

19. Miten teemahanke tukimuotona on toiminut? Mikä on resepti onnistuneelle teemahankkeelle?
20. Kuinka tärkeänä pidät sitä, että Leader-ryhmien käytössä on yritysrahoitusvälineitä? Mitä merkitystä niillä on Leader-toimintatavan toimivuudelle ja vaikuttavuudelle? Millaisia tukimuodot voisivat olla tulevaisuudessa/seuraavalla ohjelmakaudella?
21. Miten onnistuneena pidät Leader-ryhmien paikallisten yritystukien hallinnointia? Miksi? Miten Leaderin kautta myönnettävää yritysrahoitusta tulisi kehittää?

Leaderin tulevaisuus

Leader2030-tulevaisuustyössä vuonna 2017 on laadittu Leader-toiminnan visio ja missio sekä palvelulupaus maakunnille ja kunnille. Nämä kuuluvat seuraavasti:

Visio: Olemme paikallisyhteisöjen elinvoiman kasvattaja, rajoja ylittävä rohkea uudistaja.

Missio: Kokoamme yhteen ihmisten ja yhteisöjen voimavarat ja ideat paikallisen hyvinvoinnin lisäämiseksi. Toimimme alustana, jossa muutetaan ideoiden kipinät toiminnan voimaksi. Toteutamme yhdessä rakennettua strategiaa kestävästi ja pitkäjänteisesti.

Palvelulupaus: Leader on osallistamisen ja elinvoiman asiantuntija ja kokeilualusta. Leader ryhmät tarjoavat joustavaa ja ketterää kehittämistoimintaa, kattavia verkostoja yli rajojen, kumppanuutta ja palveluja.

22. Mitä ajatuksia nämä tulevaisuuskuvaukset sinussa herättävät?
23. Mitä a) Leader-ryhmien ja b) hallinnon tulisi tehdä, jotta visioon päästäisiin?

Leader-periaatteet

Leader-toiminta perustuu Leader-periaatteille, joita paikalliset Leader-ryhmät sitoutuvat toteuttamaan. Olennaista Leader-toiminnalle on alhaalta ylöspäin -ajattelu, jossa alueen asukkaat ja yhteisöt ovat keskeisessä roolissa sekä kehittämisstrategian laatimisessa, päätöksenteossa että hanketoiminnassa. Leader-toiminnan alueperusteisuus, monialaisuus ja paikallisuus näkyvät paikallisina, monialaisina kehittämisstrategioina, joita on sekä alueen

kumppaneiden yhteinen tahdonilmaisu että strateginen ohjenuora ohjelmatyössä. Leader-toimintatavassa on tärkeää myös paikallinen kumppanuus yksityisten ja julkisten toimijoiden kesken. Se näkyy muun muassa Leader-ryhmän hallituksen kokoonpanossa, jossa on kolmikantainen edustus. Leader-toiminnalle ominaista on myös yhteistyö ja verkostoituminen paikallisten toimijoiden, sektoreiden, hankkeiden ja alueiden kesken sekä kansainvälistyminen ja kokemusten vaihto muiden kansallisten ja eurooppalaisten Leader-ryhmien kesken. Leader-toimintaa itseään sekä sen toimeenpanoa sekä kuvastaa innovatiivisuus ja uusien toimintatapojen kokeilu.

24. Näkyvätkö nämä Leader-periaatteet mielestäsi Leader-ryhmien toiminnassa? Minkälaista hyötyä niistä on paikallisessa kehittämisessä?
25. Periaate alhaalta ylös määritellään seuraavasti: ”Päätösvalta strategian laadimisesta ja toteuttamisesta kuuluu paikalliselle Leader-ryhmälle”: Mitä ajatuksia tämä sinussa herättää oman kokemuksesi perusteella?
26. Missä määrin ja mitä ylimääristä hyvää saadaan sillä, että Leader-toimintaan kuuluu kiinteästi kokonainen paikallinen Leader-ryhmä (paikallisen kolmikantaisen hallituksen kautta eikä esimerkiksi vain valmisteleva ja asiantunteva toiminnanjohtaja/muut palkatut työntekijät tai viranhaltijat?)
27. Missä määrin päätösvalta pysyy (tai ei) paikallisella toimintaryhmällä kollektiivina?
28. Kuinka alhaalta ylös -periaatteen toteuttamista voisi mielestäsi vahvistaa (jos tarpeen)?
29. Periaate innovatiivisuus määritellään seuraavasti: ”Paikallisella strategialla ja hankkeilla on pyrkimys uuden luomiseen ja alueen näkökulmasta jokin uutuusarvo” Mitä ajatuksia tämä sinussa herättää oman kokemuksesi perusteella?
30. Missä määrin edellä määritellyn kaltainen innovatiivisuus mielestäsi toteutuu (tai ei) Leader-toiminnassa?
31. Missä määrin ja miten (käytännöt!) Leader-ryhmä(t) työskentele(e)vät (tai ei) innovatiivisuuden eteen?
32. Kuinka innovatiivisuus -periaatteen toteuttamista voisi mielestäsi vahvistaa (jos tarpeen)?
33. Periaate verkostoituminen määritellään seuraavasti: ”Leader-ryhmä tekee yhteistyötä ja oppii kokemuksista eri toimijoiden, sektoreiden, hankkeiden ja alueiden välillä” Mitä ajatuksia tämä sinussa herättää oman kokemuksesi perusteella?
34. Missä määrin edellä määritellyn kaltainen verkostoituminen mielestäsi toteutuu (tai ei) Leader-toiminnassa?
35. Missä määrin ja miten Leader-ryhmä(t) työskentele(e)vät (tai ei) verkostoitumisensa eteen (käytännöt!)? Onko Leader-ryhmillä toimivia verkottamis- ja törmäyttämiskäytäntöjä ”itsensä ulkopuolella?”

36. Kuinka verkostoitumisperiaatteen toteuttamista voisi mielestäsi vahvistaa (jos tarpeen)?
37. Periaate alueiden välinen yhteistyö määritellään seuraavasti: "Paikallista strategiaa toteutetaan yhteistyössä ja yhteisillä hankkeilla muiden alueiden ja maiden kesken" Mitä ajatuksia tämä sinussa herättää oman kokemuksesi perusteella?
38. Missä määrin edellä määritellyn kaltainen alueiden välinen yhteistyö mielestäsi toteutuu (tai ei) Leader-toiminnassa?
39. Missä määrin ja millaisilla alueiden välisillä hankkeilla saavutetaan (tai ei) mielestäsi ylimääräistä hyvää vain paikallisesti toteutettuihin hankkeisiin nähden?
40. Kuinka alueiden välisyys -periaatteen toteuttamista voisi mielestäsi vahvistaa (jos tarpeen)?

Leader-ryhmien kehittyminen ajassa

41. Suomalaisten Leader-strategiat arvioitiin kauden alussa valintakomitean ja ulkopuolisen arviointiryhmän toimesta eritasoisiksi. Missä määrin ja miten lähtötilanteessa eri tasoiset ryhmät ovat ohjelmakauden kuluessa näkemyksesi mukaan kehittyneet toiminnassaan?
42. Mitä roolia esimerkiksi valtakunnallinen Leader-brändi- ja laatutyö ovat näytelleet?
43. Miten Leader-toimintatavan jatkuvaa kehittymistä voitaisiin mielestäsi tukea ja vahvistaa?

Leaderin toiminta-alueet

44. Miten toimivia Leader-ryhmien toiminta-alueet ovat mielestäsi olleet?
45. Mitä vaikutuksia ja merkitystä on ollut sillä, että Leader-toiminta on kattanut kaikki Suomen maaseutualueet?
46. Tulisiko Leaderin alueellista peittoa jotenkin priorisoida tulevalle ohjelmakaudelle ja jos näin, millaisilla kriteerillä?

Leaderin lisäarvo kootusti

47. Mikä on Leader-toimintatavan rooli ja lisäarvo muihin toimijoihin ja kehittämisvälineisiin verrattuna? Mitä etua on kehittää Leader-toimintatavalla?

Liite 5 Lähdeluettelo

- Antikainen Janne (toim.) 2015, Mahdollistavaa maaseudun kehittämistä. Selvitys alueellisten ja paikallisten maaseudun kehittämissuunnitelmien vaikuttavuudesta sekä ehdotus vaikuttavuuden mittarien kehittämisestä. Saatavissa http://www.mdi.fi/content/uploads/2015/10/Mahdollistavaa_maaseudun_kehittamista.pdf
- Dax, Thomas & Strahl, Wibke & Kirvan, James & Maye, Damian 2016. The Leader programme 2007–2013: Enabling or disabling social innovation and neo-endogenous development? Insights from Austria and Ireland. European Urban and Regional Studies. Vol 23/1, 56–68.
- European Network for Rural Development (ENRD). https://enrd.ec.europa.eu/leader-clld/clld-partner-search/active/_en?f%5B0%5D=ss_enrd_coop_lag_country%3AFinland
- ELY-keskusten vuosiraportit 2017 ja 2018
- ELY-keskusten alueelliset maaseudun kehittämissuunnitelmat 2014–2020
- European Evaluation Helpdesk for Rural Development (2017). The Guidelines: Evaluation of LEADER/CLLD. Saatavilla: https://enrd.ec.europa.eu/evaluation/publications/evaluation-leaderclld_en
- Hirvonen, Timo; Kahila, Petri; Koivisto, Aleks; Pyykkönen, Sinikukka; Rannanpää, Sari; Sillanpää, Keimo; Ålander, Tommi 2019, Maaseutuohjelma 2014–2020 – arviointi innovointi-, koulutus- ja yhteistyövaikutuksista. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-366-010-6>
- Hyryläinen, Torsti ja Rannikko, Pertti (toim.) 2000. Eurooppalaistuva maaseutupolitiikka. Paikalliset toimintaryhmät maaseudun kehittäjinä. Vastapaino.
- Leader-ryhmien laatukäsikirjat (32 kpl)
- Leader-ryhmien paikalliset kehittämisstrategiat 2014–2020
- Leader-ryhmien vuosiraportit 2017 ja 2018
- Lukesch, Robert 2018a. Assessing the added value of LEADER/CLLD: insight into the guidelines. Good Practice Workshop, 17–18 May 2018, Helsinki. https://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/gpw-07_3_leader_added_value_lukesch_0.pdf
- Lukesch, Robert 2018b. Leader reloaded. The ELARD conference on the heartbeat of the LEADER community. 26.-28.9.2018. Updated 09/10/2018 <http://www.simra-h2020.eu/wp-content/uploads/2018/11/lu-kesch-en-1.pdf>
- Maaseutuverkoston sähköinen kysely ja verkostanalyysi 2012, Ramboll
- Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma 2014–2020, <https://www.maaseutu.fi/maaseutuverkosto/maaseutuohjelma/>
- Pylkkänen, Päivi, Jumppanen, Aapo & Tuisku, Sofia 2015: Kansainvälisyys ja paikalliskehittäminen. Selvitys kansainvälisistä Leader-hankkeista 2007–2013 Saatavissa: <https://researchportal.helsinki.fi/fi/publications/kansainvalisyys-ja-paikalliskehittaminen-selvitys-kansainvalisist>
- Shucksmith, Mark 2010. Disintegrated Rural Development? Neo-endogenous Rural Development, Planning and Place-Shaping in Diffused Power Contexts. Sociologia Ruralis. Vol 50/1. 00-00.
- Sihvola, Sanna (toim.) 2013. Toimintaa ja tuloksia maaseudun paikallisyhteisöissä. Paikalliset toimintaryhmät Suomessa 1996–2012. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisuja 1/2013.
- Toimiva maaseutu 1996. Maaseutupoliittinen kokonaisohjelma.
- Vihinen, Hilka, Voutilainen, Olli ja Muilu, Toivo 2019 Maaseutuohjelma 2014–2020 – aluetalouteen ja työllisyyteen liittyvien toimenpiteiden arviointi, Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 60/2019. Saatavissa: https://jukuri.luke.fi/bitstream/handle/10024/544712/luke-luobio_60_2019.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Verkkosivut ja -materiaalit:
- Euroopan Meri- ja Kalatalousrahasto, Suomen toimenpideohjelma 2014–2020, Paikalliset toimintaryhmät <https://merijakalatalous.fi/meri-ja-kalatalousrahasto/kalatalouden-paikalliset-toimintaryhmat/>
- EURA 2014 EU:n rakennerahastotietopalvelu <https://www.eura2014.fi/rrtiepa/>
- European Network for Rural Development, CLLD Partner Search https://enrd.ec.europa.eu/Leader-clld/clld-partner-search/_en
- Leader Suomi <https://www.leadersuomi.fi/fi/>
- Leader-ryhmien verkkosivut
- Opetushallitus, Erasmus+ rahoitetut hankkeet <https://www.oph.fi/fi/ohjelmat/rahoitetut-hankkeet-ja-tie-toa-hakukierroksista-1>
- Ruokavirasto, Yritysten yhteistyöhankkeet ja yritysryhmät <https://www.ruokavirasto.fi/yritykset/Yritystuet/maaseudun-yritystuet/yritysten-yhteistyohankkeet-ja-yritysryhmat/>
- Lait ja asetukset:
- Laki maaseudun kehittämisohjelmien hallinnoinnista 27/2014. Saatavissa: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2014/20140027>
- Laki maaseudun kehittämisohjelmien tukemisesta 28/2014. Saatavissa: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2014/20140028>

Valtioneuvoston asetus maaseudun kehittämisohjelmien hallinnoinnista 205/2014. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2014/20140295>

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1303/2013, annettu 17. päivänä joulukuuta 2013, Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä sekä Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 1083/2006 kumoamisesta. Saatavissa: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R1303&from=FI>

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1305/2013, annettu 17. päivänä joulukuuta 2013, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahasto) tuesta maaseudun kehittämiseen ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1698/2005 kumoamisesta. Saatavissa: <http://data.europa.eu/eli/reg/2013/1305/oj>

Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 2020

1 Leader-toimintatavan arviointi. Maaseutuohjelma 2014–2020

Maa- ja metsätalousministeriö

Hallituskatu 3 A, Helsinki
PL 30, 00023 Valtioneuvosto
mmm.fi

ISBN: 978-952-366-020-5 PDF

ISSN: 1797-397X PDF